EUROPA-ARCHIV

Herausgegeben von Wilhelm Cornides

HALBMONATSSCHRIFT
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK



Fünfzehnter Jahrgang: 1960

Teil 1: Beiträge und Berichte

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

Erläuterungen

Im Sachverzeichnis sind die Seitenzahlen des zu einem Stichwort gehörenden Hauptbeitrages durch fetteren Druck hervorgehoben.

Berichtigungen

Folge 7—8/1960:
S. 266, Abschnitt „Weitere Behandlung des Entwurfs“: In der 7. Zeile muß es statt „Internationaler Juristenausschuß“ richtig lauten: „Interamerikanischer Juristenausschuß“.

Folge 24/1960:
S. 733, Abschnitt „Soziale und humanitäre Fragen“, Unterabschnitt „Fertigstellung dreier Artikel der Konvention der Menschenrechte“: In der 5./6. Zeile dieses Unterabschnitts muß es richtig lauten: ... während vom zweiten Konventionsentwurf, der die wirtschaftlichen und sozialen Rechte betrifft, in früheren Sitzungsperioden die Artikel 1 und 6—16 fertiggestellt wurden.

S. 747, Abschnitt „VII. Tagung der Außenminister der OAS“: In der 5. Zeile muß es statt „2. August“ richtig lauten „21. August“.

EUROPA-ARCHIV

HALBMONATSSCHRIFT DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

BONN · SCHAUMBURG-LIPPE-STRASSE 6 · TELEFON 3 16 94

Herausgeber: Wilhelm Cornides (Co.)

Chefredakteur: Hermann Volle (H. V.)

Redaktion: Walter Bödigheimer (W. B.), Norbert Kohlhase (N. K.), Joachim Willmann (Wi.)

Vertrieb: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Abteilung Europa-Archiv, Frankfurt am Main, Große Eschenheimer Straße 16—18, Telefon 2 04 71. Bankkonto: Georg Hauck & Sohn, Frankfurt a. M., Nr. 3022, Postscheckkonto: Frankfurt a. M. Nr. 208649.

Auslieferung für Oesterreich: Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1, Singerstraße 12.

Herstellung: Druck- und Verlagshaus Frankfurt am Main GmbH, Frankfurt a. M., Große Eschenheimer Straße 16—18.

Inhalts-, Sach- und Personenverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

BEITRÄGE UND BERICHTE

AUS DER LITERATUR

Sachverzeichnis

Personenverzeichnis

Einige Unterschiede im Partei- und Staatsaufbau zwischen der Sowjetunion und der Volksrepublik China

Von Hans-Georg Glaser

VORBEMERKUNG

Dem Verhältnis Moskau—Peking wird in der politischen Literatur eine ständig zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt. Viele Mutmaßungen über gegenwärtige und zukünftige Spannungen zwischen diesen beiden mächtigsten Ländern des kommunistischen Blocks werden an diese Betrachtungen geknüpft. Sie gehen meistens aus von den oft recht unterschiedlichen Wegen und Methoden, die beide Länder zur Erreichung ihres gemeinsamen Zieles, der „Errichtung der kommunistischen Gesellschaft“, anwenden. Diese in den letzten beiden Jahren deutlich zutage getretenen Unterschiede und die sich aus ihnen ergebenden politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Reibungspunkte verführen oft zu voreiligen Spekulationen, die in der Version von einem bevorstehenden Bruch zwischen Moskau und Peking gipfeln. Beide Länder sind aber zu sehr aufeinander angewiesen und durch eine nicht zu unterschätzende gemeinsame ideologische Grundhaltung verbunden, als daß sich aus den zweifellos vorhandenen Reibungspunkten für den Westen eine unmittelbar zu nutzende Chance ergäbe. Bei den Reibungspunkten zwischen Moskau und Peking handelt es sich vor allem um eine Rivalität im Bereich des Führungsanspruchs innerhalb des kommunistischen Blocks und um den Einfluß auf die kommunistischen Bewegungen in verschiedenen Teilen der Welt[1].

Aber schon diese Tatsache verpflichtet dazu, die Entwicklung des Verhältnisses zwischen diesen beiden Ländern auf Grund eines sorgfältigen Studiums des Quellenmaterials genau zu verfolgen. Der folgende Beitrag will versuchen, einige Unterschiede im Partei- und Staatsaufbau zwischen der Sowjetunion und China zu analysieren, die auf die politische Praxis beider Länder einen nicht unwesentlichen Einfluß ausüben.

PRINZIPIEN DES KOMMUNISTISCHEN STAATSAUFBAUS

In den Grundzügen folgen beide Staaten den Prinzipien eines kommunistischen Staatsaufbaus: die entscheidende Macht im Staate üben nicht die verfassungsmäßigen Staatsorgane, sondern die kommunistischen Parteien aus. Dem formellen Verfassungsrecht steht die bestimmende, reale Parteigewalt gegenüber, wofür Prof. *Maurach* die treffende Unterscheidung äußeres und inneres Staatsrecht eingeführt hat[2]. „Keine einzige wichtige politische und organisatorische Frage wird durch irgendein Staatsamt ohne lenkende Angaben unserer Partei gelöst“, erklärte *Lenin*[3].

Diese Verfassungswirklichkeit hat in der sowjetischen Verfassung von 1936 ihren Niederschlag im Art. 126 gefunden, der nach den Worten des Sowjetjuristen *Trainin* „die leitende Stellung der Kommunistischen Partei im Sowjetstaate festlegt".[4] Dieser Artikel wird in einem Lehrbuch des sowjetischen Staatsrechts treffend wie folgt kommentiert:

„Die Anwesenheit des Parteikerns im Personal der Staatsorgane, die äußerst strenge Parteidisziplin und die Kontrolle der Mitglieder der Partei, auf welch hohen staatlichen Posten sie auch stehen mögen, durch die Parteiorgane sichern der Partei die Führung der staatlichen sowjetischen Organe. Die Parteidirektive hat deshalb die Kraft einer praktischen Entscheidung, die Kraft eines Gesetzes. Daraus folgt allerdings nicht, daß die Parteidirektive ein Gesetz oder ein Befehl im juristischen Sinne ist. Die Parteidirektive schafft an sich kein Recht, sondern bestimmt nur seine Grundhaltung, die Richtung, die Zweckmäßigkeit. Die Parteidirektiven bilden nur den Kern des Rechts, ähnlich dem, wie die Partei der Kern der Staatsmacht ist[5]."

Die chinesische Verfassung weist keinen ähnlichen Paragraphen auf. Das mag damit zusammenhängen, daß es in China neben der KP formell noch andere Parteien gibt. Und doch trifft auch auf China wie auf alle anderen kommunistischen Staaten ein Wort *Lenins* aus dem Jahre 1920 zu, daß „die kommunistische Partei, von welcher die Verfassung schweigt, das juristische und faktische Wesen dieser Verfassung ist".[6]

EINIGE UNTERSCHIEDE IM PARTEIAUFBAU

Eine Untersuchung der Funktionen, welche die chinesischen KP-Führer im Partei- und Staatsapparat einnehmen, zeigt, daß die personelle Verflechtung von führenden Partei- und Staatsämtern in China viel intensiver ist als in der Sowjetunion (s. Tabellen auf Seite 4/5).

Von den 20 Mitgliedern des chinesischen Politbüros gehören allein 10 dem Staatsrat (Ministerrat) an: entweder als Ministerpräsident wie *Tschu En-lai* oder als stellvertretende Ministerpräsidenten, von denen vier gleichzeitig wichtige Ressorts leiten: *Tschen I* als Außenminister, *Lin Biao* als Verteidigungsminister, *Li Fu-tschun* als Leiter der Staatlichen Plankommission, *Li Hsiän-niän* als Finanzminister und *Tschen Yün* als Erster stellvertretender Ministerpräsident und Leiter des Staatskomitees für Investbauten. Die Politbüromitglieder *Deng Hsiao-ping*, *Peng Te-huai*, *Ho Lung* und *Tan Dschen-lin* amtieren als stellvertretende Ministerpräsidenten, ohne gleichzeitig ein Ressort zu verwalten.

Fünf weitere Mitglieder des Politbüros gehören dem Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses (Parlaments) an: entweder als Vorsitzender wie *Tschu Teh*, als Generalsekretär und stellvertretender Vorsitzender wie *Peng Dschen* oder als stellvertretende Vorsitzende wie *Lin Bo-dschü*, *Lo Jung-huan* und *Liu Bo-tscheng*.

Liu Schao-tschi, zweiter Mann in der chinesischen Parteihierarchie, ist gleichzeitig nominelles Staatsoberhaupt (Vorsitzender der Volksrepublik China) und nach der Verfassung damit gleichzeitig Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates. Er hat den Oberbefehl über die bewaffneten Streitkräfte des Landes.

Dem Nationalen Verteidigungsrat gehören neben *Liu Schao-tschi* noch weitere sieben Mitglieder des chinesischen Politbüros als stellvertretende Vorsitzende an:

Lin Biao (Verteidigungsminister), *Tschen I* (Außenminister), *Deng Hsiao-ping* (Generalsekretär der Partei), *Peng Te-huai, Liu Bo-tscheng, Ho Lung* und *Lo Jung-huan.*

Liu Schao-tschis Stellvertreter in der Funktion des nominellen Staatsoberhaupts ist Politbüromitglied *Dung Bi-wu.*

Die sieben Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros — die „Führenden Sieben" — halten alle Fäden der Partei- und Staatsführung in ihren Händen: *Mao Tse-tung* als Parteichef; *Deng Hsiao-ping* als Generalsekretär der Partei, der gleichzeitig stellvertretender Ministerpräsident und stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates ist; *Liu Schao-tschi* als Staatspräsident und Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates; *Tschu Teh* als Vorsitzender des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (Parlaments); *Tschu En-lai* als Ministerpräsident; *Tschen Yün* als Erster stellvertretender Ministerpräsident und *Lin Biao* als stellvertretender Ministerpräsident und Verteidigungsminister[9].

Eine so enge personelle Verflechtung der führenden Partei- und Staatsämter gibt es in der Sowjetunion nicht. Von den 14 Mitgliedern des sowjetischen Parteipräsidiums (Politbüros) bekleiden eigentlich nur vier ein wichtiges Staatsamt: der Erste Sekretär des ZK, *Chruschtschow,* als Ministerpräsident; *Mikojan* und *Koslow* als Erste stellvertretende Ministerpräsidenten und *Woroschilow* als Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets (Staatsoberhaupt). Daneben werden die Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten im Unions- und im Nationalitätensowjet von den Politbüromitgliedern *Susslow* und *Muchitdinow* geleitet. Acht Mitglieder des Politbüros bekleiden kein wichtiges Staatsamt. Selbst so wichtige Ressorts im Ministerrat wie das Außen- und das Verteidigungsministerium und die Staatliche Plankommission werden nicht von Politbüromitgliedern geleitet.

Die chinesische KP ist ausschließlich auf *Mao Tse-tung* ausgerichtet, wie sich schon aus seiner Stellung als Parteivorsitzender ergibt, eine Funktion, die in der sowjetischen KP unbekannt ist. Dies macht auch den Beschluß Maos erklärlich, sich vom Amt des Staatsoberhauptes zurückzuziehen und sich ausschließlich der Parteiarbeit und der „Ausarbeitung der ideologisch-politischen Linie" zu widmen. Auch die Stellung von fünf stellvertretenden Parteivorsitzenden *(Liu Schao-tschi, Tschu En-lai, Tschu Teh, Tschen Yün* und *Lin Biao)* und die Heraushebung eines Ständigen Ausschusses aus dem Politbüro („Führende Sieben") gibt es in der sowjetischen KP nicht[10]. Der Generalsekretär der Partei, *Deng Hsiao-ping,* der nach dem herkömmlichen Aufbau der kommunistischen Parteien der wichtigste Mann sein müßte, rangiert in der chinesischen KP erst an der siebten Stelle der Parteihierarchie. Seine Funktion ist hier also eine ganz andere, vorwiegend organisatorische[11].

Die sowjetische Partei hat als eigentliches Führungsorgan nur das Parteipräsidium (Politbüro), das, zumindest nach außen, als ein Führungskollektiv erscheint, während die chinesische Partei als Führerpartei in Erscheinung tritt. In der Praxis der Parteigeschichte erwies sich der kollektive Zusammenhalt in der chinesischen Partei aber als weitaus stärker, wie das Ausbleiben großer Machtkämpfe um die Führungsspitze in der Vergangenheit der chinesischen KP zeigt.

Führung der Kommunistischen Partei Chinas[7]

Politbüro	Ständiger Ausschuß des Politbüros	Zentralsekretariat	Staatsamt
1. Mao Tse-tung	1. Mao Tse-tung (Vorsitz. d. ZK)		
2. Liu Schao-tschi	2. Liu Schao-tschi (Stellv. Vors. d. ZK)		Vorsitz. d. Volksrepublik China u. Vors. d. Nationalen Verteidigungsrates
3. Tschu En-lai	3. Tschu En-lai (Stellv. Vors. d. ZK)		Ministerpräsident
4. Tschu Teh	4. Tschu Teh (Stellv. Vors. d. ZK)		Vorsitz. d. Ständigen Ausschusses d. Nationalen Volkskongresses
5. Tschen Yün	5. Tschen Yün (Stellv. Vors. d. ZK)		Erster Stellv. Ministerpräs.
6. Lin Biao	6. Lin Biao (Stellv. Vors. d. ZK)		Stellv. Ministerpräs., Verteidigungsminist. u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
7. Deng Hsiao-ping	7. Deng Hsiao-ping	1. Deng Hsiao-ping (Generalsekr.)	Stellv. Ministerpräs. u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
8. Lin Bo-dschü			Stellv. Vorsitz. d. Ständigen Ausschusses d. Nationalen Volkskongresses
9. Dung Bi-wu			Stellv. Vorsitz. d. Volksrepublik China
10. Peng Dschen		2. Peng Dschen	Stellv. Vorsitz. d. Ständigen Ausschusses d. Nationalen Volkskongresses u. dessen Generalsekretär
11. Lo Jung-huan			Stellv. Vorsitz. d. Ständigen Ausschusses d. Nationalen Volkskongresses u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
12. Tschen I			Stellv. Ministerpräs., Außenminister u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
13. Li Fu-tschun		3. Li Fu-tschun	Stellv. Ministerpräs. u. Vorsitz. d. Staatl. Plankommission
14. Peng Te-huai			Stellv. Ministerpräs. u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
15. Liu Bo-tscheng			Stellv. Vorsitz. d. Ständigen Ausschusses d. Nationalen Volkskongresses u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
16. Ho Lung			Stellv. Ministerpräs. u. stellv. Vorsitz. d. Nationalen Verteidigungsrates
17. Li Hsiän-niän		4. Li Hsiän-niän	Stellv. Ministerpräs. u. Finanzminister
18. Tan Dschen-lin		5. Tan Dschen-lin	Stellv. Ministerpräsident
19. Ko Tjüng-schi			
20. Li Djing-tjüan			
		6. Wang Djia-hsiang	
		7. Tan Dscheng	
		8. Huang Ko-dscheng	
		9. Li Hsü-feng	

Führung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion[8]

ZK-Präsidium (Politbüro)	ZK-Sekretariat	Staatsamt
1. Chruschtschow	1. Chruschtschow	Vorsitzender des Ministerrats
2. Mikojan		Erster Stellv. Vorsitzender des Ministerrats
3. Koslow		Erster Stellv. Vorsitzender des Ministerrats
4. Susslow	2. Susslow	Vorsitzender der Kommission für Auswärt. Angelegenheiten im Unionssowjet
5. Kiritschenko	3. Kiritschenko	
6. Ignatow	4. Ignatow	
7. Aristow	5. Aristow	
8. Breshnjew	6. Breshnjew	
9. Furzewa	7. Furzewa	
10. Muchitdinow	8. Muchitdinow	Vorsitzender der Kommission für Auswärt. Angelegenheiten im Nationalitätensowjet
11. Kuusinen	9. Kuusinen	
12. Woroschilow		Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets
13. Schwernik		
14. Beljajew		
Kandidaten:		
15. Kossygin		Stellv. Vorsitzender des Ministerrats
16. Pospelow	10. Pospelow	
17. Podgornyj		
18. Poljanskij		
19. Korottschenko		
20. Kirilenko		
21. Masurow		
22. Kalnberzins		
23. Mshawanadse		

Dieser stärkere Zusammenhalt in der chinesischen Parteiführung mag im wesentlichen drei Gründe haben:

1. Enge Verbundenheit von Menschen, die aus der gleichen Provinz stammen, eine Bindung, die in China stets eine große Rolle gespielt hat. Von den zwanzig gegenwärtigen Mitgliedern des Politbüros stammen allein zehn aus der Provinz Hunan, der „Kaderschmiede der chinesischen KP“: *Mao Tse-tung; Liu Schao-tschi; Lin Bo-dschü; Li Fu-tschun; Peng Te-huai; Lo Jung-huan; Ho Lung; Dung Bi-wu; Tan Tschen-lin* und *Li Hsiän-niän*. Weitere vier Mitglieder sind in der Szetschuan-Provinz beheimatet: *Tschu Teh, Deng Hsiao-ping; Tschen I* und *Liu Bo-tscheng*.
2. Enge persönliche Beziehungen, die sich aus dem gemeinsamen Schulbesuch und aus der gemeinsamen revolutionären Tätigkeit im Ausland ergeben. So besuchten *Mao Tse-tung, Liu Schao-tschi* und *Lo Jung-huan* gemeinsam die höhere Schule in Tschangscha; *Peng Te-huai, Lin Biao, Liu Bo-tscheng* und *Lo Jung-huan* absolvierten Tschiang Kai-scheks Militärakademie in Whampoa. Gemein-

sam in der Zweigstelle der chinesischen KP in Frankreich arbeiteten: *Tschu En-lai; Tschu Teh; Li Fu-tschun; Tschen I; Deng Hsiao-ping; Peng Dschen* und *Li Hsiän-niän. Lin Bo-dschü, Dung Bi-wu* und *Tschu En-lai* absolvierten gemeinsam ein Studium in Japan.

3. Die stärkste Bindung aber ist die gemeinsame Tätigkeit während des Bürgerkrieges. Fast alle Mitglieder des Politbüros nahmen am „Langen Marsch" und am Aufstand in Nantschang teil und bekleideten in dieser Zeit wichtige militärische Funktionen. So war *Liu Schao-tschi* Führer der politischen Abteilung eines Armeekorps; *Tschu En-lai* und *Deng Hsiao-ping* waren politische Kommissare in der Armee. Generale und Armeeführer waren *Mao Tse-tung, Tschu Teh, Liu Bo-tscheng, Lin Biao, Peng Te-huai* und *Tschen I.*

Aus dieser Tatsache erklärt sich die noch heute sehr enge personelle Verflechtung zwischen Partei- und Armeeführern in China, wie sie sich aus der Mitgliedschaft des Verteidigungsministers im Ständigen Ausschuß des Politbüros und der beherrschenden Stellung der Politbüromitglieder im Nationalen Verteidigungsrat ergibt. In der UdSSR gehören weder der Verteidigungsminister, *Malinowski,* noch der Oberbefehlshaber der Streitkräfte der Organisation des Warschauer Paktes, *Konjew,* dem Präsidium (Politbüro) der KP an.

In dem Bestreben, die Personalunion zwischen Partei- und Armeeführung noch enger zu gestalten, dürfte auch die Ursache für die Ersetzung des ehemaligen Verteidigungsministers, *Peng Te-huai,* durch *Lin Biao* zu suchen sein. Zwar sind beide Mitglieder des chinesischen Politbüros, aber *Peng Te-huai* gehört dem Gremium der „Führenden Sieben" — dem Ständigen Ausschuß des Politbüros — nicht an. Offensichtlich sollte das wichtige Amt des Verteidigungsministers — der gleichzeitig Erster stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates ist — von einem Mitglied der „Führenden Sieben" besetzt werden, um die Parteikontrolle über die Streitkräfte noch zu verstärken. Dies wird deutlich durch einen Artikel des neuen Verteidigungsministers im theoretischen Organ des ZK der KPCh, *Rote Fahne,* in dem sich *Lin Biao* nachdrücklich für die absolute Führung der Partei über die Armee aussprach[12].

Scharf wandte sich Lin Biao gegen „Genossen, die eine Beteiligung der Armee an den Massenbewegungen und die Unterstützung des Volkes bei der Produktion als Sonderbelastung für die Armee betrachten". Die chinesische Volksbefreiungsarmee sei „ein Instrument des politischen Kampfes", und die „absolute Führung der Partei in den Streitkräften" müsse unbedingt gesichert werden. Lin Biao verweist auf die Schrift *Mao Tse-tungs* „Probleme des Krieges und der Strategie", welche die absolute Herrschaft der Partei über die Armee mit den Worten proklamiert: „Unser Prinzip ist, daß die Partei das Geschütz kommandiert, das Geschütz aber darf niemals die Partei kommandieren." Daraus folgert *Lin Biao:* „Der Partei muß man unbedingt gehorchen, persönliche Ambitionen sind unzulässig. Die Einheit der Partei muß unter allen Umständen gewahrt werden, nichts darf hinter dem Rücken der Partei geschehen."

Diese enge Verflechtung von Partei und Armee in Rot-China hat bisher eine Rivalität zwischen diesen beiden wichtigsten Säulen kommunistischer Staatsmacht verhindert, wie sie hingegen in der Sowjetunion während der großen Säuberun-

gen 1937 und zuletzt bei der Ablösung von Verteidigungsminister *Shukow* im Oktober 1957 deutlich wurde[13].

Auch in diesem Artikel von *Lin Biao* zeigt sich die starke Ausrichtung der Partei auf ihren Vorsitzenden, *Mao Tse-tung*, der in enthusiastischen Redewendungen gelobt wird, die lebhaft an die Huldigungen für *Stalin* in der Vergangenheit erinnern. Besonders aufschlußreich sind in dieser Beziehung die Aufsätze führender chinesischer Parteifunktionäre aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens der Volksrepublik China, vor allem der Aufsatz des Parteiideologen *Liu Lan-tao*, Kandidat des Sekretariats des ZK der KPCh, im Zentralorgan *Renmin Ribao* vom 28. September 1959[14].

Liu Lan-tao bezeichnet darin *Mao Tse-tung* als den „hervorragendsten Revolutionär der Gegenwart, Staatsmann und Theoretiker des Marxismus-Leninismus", der „die Schätze des Marxismus-Leninismus in einer Reihe wichtiger Fragen schöpferisch bereichert". Der Aufsatz ist voll von Redewendungen und Huldigungen, die in der Vergangenheit des sogenannten „Persönlichkeitskultes" nur *Stalin* vorbehalten waren:

„Die mehr als 600 Millionen zählende Bevölkerung unseres Landes setzt auf Mao Tse-tung ihre Hoffnung auf ihr eigenes Glück und ihre Zukunft, sie hält ihn für die Verkörperung des Kommunismus und der Wahrheit sowie für das Symbol der Unbesiegbarkeit ... Es ist ganz natürlich, wenn wir den totalen Sieg unserer Revolution sowie das hohe internationale Prestige unseres Landes mit dem glorreichen Namen unseres großen Führers, Genossen Mao Tse-tung, und mit seiner hervorragenden, vom unbesiegbaren Marxismus-Leninismus inspirierten Führung verbinden ... Die Geschichte der Revolution und des Aufbaus Chinas bewies und wird weiter beweisen, daß sich unsere Revolution unter der Führung des Genossen Mao Tse-tung und seinem Denken entwickeln und siegreich vollenden wird, daß unsere Revolution ohne die Führung des Genossen Mao Tse-tung und ohne sein Denken jedoch versagen wird."

UNTERSCHIEDE IM STAATSAUFBAU

Obwohl, wie oben dargelegt, die Kommunistische Partei Chinas das gesamte staatliche und gesellschaftliche Leben des Landes beherrscht, gibt es in China zum Unterschied von der Sowjetunion noch acht andere sogenannte Parteien: 1) das „Revolutionäre Komitee der Kuomintang" (1948 gegründet); 2) die „Demokratische Liga Chinas" (1941 gegründet); 3) die „Gesellschaft für den demokratischen Aufbau Chinas" (1945 gegründet); 4) die „Chinesische Gesellschaft zur Förderung der Demokratie" (1945 gegründet); 5) die „Chinesische Demokratische Bauern- und Arbeiterpartei" (1918 gegründet); 6) die „Dsche-Gung-Partei" (am Ende der Taiping-Revolution 1864 gegründet); 7) die „Djiu-San-Gesellschaft" (1944 gegründet); 8) die „Liga für die Demokratische Selbstverwaltung Taiwans" (1947 gegründet).

Der Einfluß dieser acht sogenannten Parteien auf das staatliche Leben ist gering. Sie stellen nicht einen der 16 stellvertretenden Ministerpräsidenten. Nur fünf Ministerien werden von ihren führenden Vertretern geleitet: Getreideversorgung: *Scha Tjiän-li* (Demokratische Liga Chinas); Textilindustrie: *Djiang Guang-nai* (Revolutionäres Komitee der Kuomintang); Post- und Fernmeldewesen: *Dschu Hsüä-fan* (Revolutionäres Komitee der Kuomintang); Leichtindustrie: *Li Dschu-*

tschen (Gesellschaft für den demokratischen Aufbau Chinas); Fischereiindustrie: *Hsü Dö-hang* (Djui-San-Gesellschaft). Bis zur Auflösung des Justizministeriums durch den zweiten Nationalen Volkskongreß im April 1959 wurde dieses Amt von Frau *Sche Liang* von der „Demokratischen Liga Chinas“ ausgeübt.

Die Vertreter dieser „nichtkommunistischen Parteien“ stellen nur vier der 16 stellvertretenden Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses: *Li Dschi-schen* und *Tscheng Tjiän* vom „Revolutionären Komitee der Kuomintang“, *Schen Dschün-ju* von der „Demokratischen Liga Chinas“ und *Huang Yen-pe* von der „Gesellschaft für den demokratischen Aufbau Chinas“. Als stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Verteidigungsrates fungieren zwei ehemalige Kuomintang-Generale: *Tscheng Yiän* und *Dschang Dsche-dschung* vom „Revolutionären Komitee der Kuomintang“.

Die politischen Parteien und Massenorganisationen, Gewerkschaften, Jugend- und Frauenverbände usw. sind zu einer „Einheitsfront“ — der „Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes“ — zusammengeschlossen. Diese „Einheitsfront“ wird von der KPCh geführt und beherrscht, wie die Formulierung „volksdemokratische Einheitsfront mit der KPCh an ihrer Spitze“ in der chinesischen Verfassung deutlich besagt. Vorsitzender dieser „Politischen Konsultativkonferenz“ ist *Tschu En-lai*, ihr Ehrenvorsitzender *Mao Tse-tung*. Durch die beherrschende Stellung der KPCh wird das formale Mehrparteiensystem in der Praxis auch in China zum Einparteiensystem.

Im Gegensatz zur Sowjetunion, die sich in Artikel 13 ihrer Verfassung als „Bundesstaat“[15] proklamiert, bezeichnet sich die Volksrepublik China als „einheitlicher Nationalitätenstaat“ (Art. 3). Wie die UdSSR umfaßt auch China eine Vielzahl verschiedener Völker. Zum Unterschied von den Slawen in der UdSSR bilden jedoch die Chinesen (die sogenannte Han-Nationalität) in Rot-China die überwiegende Mehrheit (94 Prozent). Die nationalen Minderheiten stellen nur 6 Prozent der Gesamtbevölkerung[16].

Nach der letzten Statistik des Innenministeriums in Peking[17] betrug die Bevölkerungszahl Chinas gegen Ende 1958 rund 630 Millionen, wonach sich für die nationalen Minderheiten eine Zahl von rund 38 Millionen ergibt. Die stärkste Minderheitengruppe stellt die Dschuang-Nationalität, deren Zahl beim letzten Zensus von 1953 mit 6,7 Millionen angegeben wurde; ihr Hauptansiedlungsgebiet ist das „Autonome Gebiet Kuangsi der Dschuang-Nationalität“. Ihnen folgen die Uiguren mit 3,7 Millionen, die hauptsächlich im „Uigurischen Autonomen Gebiet Sinkiang“ leben. An dritter Stelle stehen die Hui mit 3,6 Millionen, sie leben mit Siedlungszentren in der Kansu- und Tschinghai-Provinz. Es folgen die Yi-Nationalität mit 3,3 Millionen, die Tibeter mit 2,8 Millionen, wovon nach chinesischen Angaben im eigentlichen Tibet selbst nur 1,3 Millionen leben; die Miao mit 2,6 Millionen, die Mongolen mit 1,6 Millionen, die hauptsächlich im „Autonomen Gebiet der Inneren Mongolei“ und in Siedlungszentren in den Provinzen Kansu, Tschinghai und im „Uigurischen Autonomen Gebiet“ leben; die Buyi mit 1,3 Millionen und die Koreaner mit 1,2 Millionen mit Siedlungszentrum in dem „Autonomen Koreanischen Bezirk Yenbiän“ in der Povinz Kirin. Daneben gibt es noch eine Vielzahl kleinerer Bevölkerungsgruppen, die im ganzen Land verstreut leben.

Ende 1958 bestanden vier Autonome Gebiete: die „Innere Mongolei", 1947 errichtet, mit einer Gesamtbevölkerung von 8 Millionen, wovon nur 1,2 Millionen zur Nationalität der Mongolen gehören; das „Uigurische Autonome Gebiet Sinkiang", am 30. September 1955 gegründet, mit einer Bevölkerung von rund 5 Millionen, von denen 74 Prozent Uiguren sind; das „Autonome Gebiet Kuangsi der Dschuang-Nationalität", am 5. März 1958 gebildet, und das „Autonome Gebiet Ninsia-hui der Hui-Nationalität", das am 25. Oktober 1958 ins Leben gerufen wurde. Daneben gibt es 29 Autonome Bezirke und 51 Autonome Kreise. Für Tibet besteht ein „Vorbereitendes Komitee für die Autonomie".

Aehnlich wie in der UdSSR erhalten die nationalen Minderheiten auch in der Verfassung Chinas eine verwaltungsmäßige Sonderstellung. Die Verfassung kennt das Autonome Gebiet, den Autonomen Bezirk und den Autonomen Kreis. Zum Unterschied von der UdSSR erhält jedoch keine Minderheit den Status einer „Unionsrepublik", selbst dort nicht, wo die nationale Minderheit — wie im „Uigurischen Autonomen Gebiet Sinkiang" — die Mehrheit der Bevölkerung stellt.

Nach Art. 3 der Verfassung haben die Minderheiten das Recht auf die Benutzung ihrer Sprache und Schrift und erhalten bei geschlossenen Siedlungszentren Gebietsautonomie. Der Status dieser Autonomen Gebiete in China entspricht etwa dem der Autonomen Gebiete in der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR). Die alte Forderung der Leninschen Nationalitätenpolitik nach dem „Recht der Selbstbestimmung bis zum Recht auf Lostrennung" wird in der chinesischen Verfassung im Gegensatz zum Art. 17 der Verfassung der UdSSR nicht proklamiert. Da aber auch in der Sowjetunion das gesamte staatliche Leben der Republiken von der einheitlichen zentralistischen Partei bestimmt wird und jede Separation nach sowjetischem Recht Konterrevolution und Hochverrat ist, kann von einer Verwirklichung des theoretischen „Rechts auf Lostrennung" in der Praxis nicht die Rede sein, so daß sich hier in der praktischen Durchführung der Nationalitätenpolitik zwischen beiden Ländern kein wesentlicher Unterschied ergibt.

Auf Grund dieser formal nach der Verfassung verschiedenen Minderheitenregelung besteht auch das chinesische „Parlament" — der „Nationale Volkskongreß" — nur aus einer Kammer, im Gegensatz zu den beiden Häusern des Obersten Sowjets (Sowjet der Union und Sowjet der Nationalitäten). Wohl gibt es in China die sogenannte „Nationalitäten-Kommission des Nationalen Volkskongresses", die Gesetzesvorlagen oder Teile von Gesetzesvorlagen „überprüfen" soll, die sich mit den Angelegenheiten der Nationalitäten beschäftigen. Sie „überprüft" ferner die Statuten für die Ausübung der Autonomie und kann dem Parlament Gesetzesvorlagen in Minderheitenangelegenheiten unterbreiten.

Verschieden sind auch Zusammensetzung und Funktion des „Präsidiums des Obersten Sowjets" in der UdSSR und des „Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses" in China. Das „Präsidium des Obersten Sowjets" besteht aus dem Vorsitzenden und 15 Stellvertretern gemäß der Zahl der Unionsrepubliken und fungiert formell als „kollektives Staatsoberhaupt". Der „Ständige Ausschuß des Nationalen Volkskongresses" in China wird in seiner Zusammensetzung nicht von Minderheitenrücksichten bestimmt und fungiert nicht als Staats-

oberhaupt. Dagegen sind die verfassungsmäßigen Vollmachten beider Institutionen weitgehend gleich. Sie sind typische Institutionen eines kommunistischen Staatsorganismus, welche die wegen ihrer Größe schwerfälligen Parlamente, die in der Regel nur einmal jährlich einberufen werden, funktionsfähig machen sollen und durch ihre Tagung in Permanenz einen dauernden Einfluß auf Gesetzgebung, Verwaltung und Staatskontrolle durch die Partei garantieren.

Zum Unterschied vom „kollektiven Staatsoberhaupt“ in der UdSSR kennt die Verfassung Rot-Chinas nur eine Einzelperson als Staatsoberhaupt — den „Vorsitzenden der Volksrepublik China“ *(Liu Schao-tschi)*. Seine Stellung und Vollmachten sind weitaus größer als die des „Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets“ *(Woroschilow)* in der UdSSR, der nur rein repräsentative Aufgaben hat. Der „Vorsitzende der Volksrepublik China“ ist gleichzeitig „Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates“ und damit nicht nur Oberbefehlshaber der Streitkräfte, sondern auch Leiter jener Institution, in der die Fäden der gesamten „bewaffneten Macht“ des Staates, Streitkräfte, Miliz und Geheimpolizei, zusammenlaufen. In seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber der Streitkräfte und Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates ist der Staatspräsident in China nicht an die Entscheidung des „Nationalen Volkskongresses“ oder des „Ständigen Ausschusses“ gebunden (Art. 42). Auch die Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden der Volksrepublik (Art. 44) ist in der Verfassung der UdSSR ohne Vorbild.

Eine ähnliche Institution wie den „Nationalen Verteidigungsrat“ in China gibt es in der UdSSR nicht. (Es hat sie in ähnlicher Form im „Revolutionären Kriegsrat“ bis 1934 und im Zweiten Weltkrieg gegeben.) Weder die Armee noch die Sicherheitsorgane unterliegen in der UdSSR einem so weitgehend von den führenden Parteifunktionären beherrschten staatlichen Organ wie in China. Zwar hat *Chruschtschow* durch die Schaffung des „Komitees für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR“ (unter *Schelepin)* und durch die Verstärkung der Parteikontrolle in der Armee die Herrschaft der Partei über diese beiden wichtigsten Säulen der staatlichen Macht erweitert, doch ist sie nicht so stark und umfassend wie in China. Daraus erklärt sich, daß es in China eine Herrschaft der Geheimpolizei über die Partei, wie wir sie in der Sowjetunion in der Stalin-Berija-Aera erlebt haben, nicht gegeben hat und auch wohl kaum geben kann, da China eine vom „Nationalen Verteidigungsrat“, der von der Partei beherrscht wird, unabhängige Geheimpolizei nicht kennt.

Ohne Vorbild in der Verfassung der UdSSR ist die „Oberste Staatskonferenz“ in China. Sie wird im Falle der Notwendigkeit vom „Vorsitzenden der Volksrepublik“ zur Entgegennahme wichtiger Erklärungen der Parteispitzen und zur Transmission der Parteilinie in die Staatsorgane einberufen. Ihr gehören der Vorsitzende der Volksrepublik China, der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, der Ministerpräident und andere einflußreiche Männer der Partei- und Staatsführung an, die vom Vorsitzenden der Volksrepublik je nach Notwendigkeit ausgewählt werden können. „Die Meinung der Obersten Staatskonferenz über wichtige staatliche Angelegenheiten wird vom Vorsitzenden der Volksrepublik China dem Nationalen Volkskongreß, dem Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses, dem Staatsrat oder anderen entsprechenden

Organen zur Beratung und Entscheidung unterbreitet" (Art. 43)[18]. Damit kann die Partei durch den Vorsitzenden der Volksrepublik in alle wichtigen staatlichen Angelegenheiten eingreifen.

Die oberste Kontrolle des gesamten Wirtschaftsapparats liegt in China ebenfalls in den Händen eines Mitglieds der „Führenden Sieben", des Mitglieds des Ständigen Ausschusses des Politbüros, *Tschen Yün*, der als Erster stellvertretender Ministerpräsident hauptsächlich für Wirtschaftsfragen verantwortlich und Vorsitzender des Staatskomitees für Investbauten ist. Auch der Leiter der Staatlichen Plankommission, *Li Fu-tschun*, gehört dem Politbüro der KP Chinas an. In der UdSSR ist der Vorsitzende des Gosplan weder Mitglied des Präsidiums noch des Sekretariats der KPdSU.

So zeigt sich in der Führung der Staatsorgane, der Armee und der Wirtschaft[19] in China ein viel stärkerer direkter Einfluß der Partei als in der UdSSR. Sowohl im Parteistatut wie in der Verfassung als auch in der Wirtschaftsorganisation ist das kommunistische System in China weitaus stärker zentralisiert als in der Sowjetunion. Alle Macht und die Kontrolle über das gesamte öffentliche Leben liegen in den Händen einer Spitzengruppe von Parteifunktionären, der „Führenden Sieben".

Die oben dargelegten Unterschiede im Partei- und Staatsaufbau zwischen China und der UdSSR verdienen vor allem in der künftigen Entwicklung eine sorgfältige Beobachtung, da sie zur Klärung mancher unterschiedlicher Erscheinungen in der Innen- und Außenpolitik dieser beiden wichtigsten Länder des kommunistischen Blocks beitragen können. Gewarnt werden muß allerdings vor einer Ueberbewertung dieser Unterschiede, die oft nur aus einer Anpassung des marxistisch-leninistischen Dogmas an die chinesischen Verhältnisse resultieren, was man im kommunistischen Sprachgebrauch mit „nationalen Besonderheiten" bezeichnet.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. hierzu Heinrich *Bechtoldt*, „Hat Moskau Angst vor Peking?" in *Außenpolitik*, 6/59; H. G. *Glaser*, „Aktuelle Aspekte der chinesisch-sowjetischen Beziehungen" in Europa-Archiv, 1/1959, S. 21—30; H. G. *Glaser*, „Das Trojanowski-Programm und die kommunistische Politik im Nahen Osten" in *Schweizer Monatshefte*, 7/1959.

2) *Maurach*, „Sowjetische Demokratie", München 1950, S. 21ff.

3) *Lenin:* Sämtliche Werke, Bd. XXV, S. 564.

4) *Trainin*, „Die Verfassung des Staates, der den Kommunismus aufbaut", VOKS, Moskau 1949, S. 3.

5) „Sowjetisches Staatsrecht", Moskau 1948, S. 286.

6) *Lenin* auf der Allrussischen Konferenz der Instrukteure, vgl. *Prawda*, 5. November 1920.

7) Nach „China-Handbuch", Peking 1958; die Aenderungen und Ergänzungen nach der Tagung des Nationalen Volkskongresses im April 1959 wurden vorgenommen nach *Peking Review*, Nr. 17/1959, und *Neuer Weg* (Bukarest), 28. und 29. April 1959.

8) Zusammengestellt nach „5000 Sowjetköpfe" von Hans *Koch*, Köln 1959, und Boris *Meissner*, „Die Ergebnisse des XXI. Parteitages der KPdSU" in Europa-Archiv 7—8/1959, S. 213.

9) In einem besonders aufschlußreichen Artikel beschäftigt sich *Liu Lan-tao*, Kandidat des Sekretariats des ZK der KPCh, im Zentralorgan des ZK, *Renmin Ribao* (Volkszeitung), mit der engen Verflechtung von Partei und Regierung in China: „Mancher mag einwenden, daß man auf diese Weise Partei und Regierung miteinander vermischt. Hierauf antworten wir, daß wir in erster Linie für eine Fusion von Partei und Regierung, erst in zweiter Linie aber für eine Trennung von Partei und Regierung eintreten. Unter der Führung des Proletariats kann es nur eine politische Planungsabteilung geben, nicht aber zwei. Die gesamte Generallinie, die allgemeingültigen Aufgaben, die Politik und die allgemeinen Maßnahmen auf allen Gebieten können einzig und allein nur der

Führung der Partei unterstellt werden." — *Liu Lan-tao:* „Die Kommunistische Partei Chinas ist der oberste Befehlshaber des chinesischen Volkes beim Aufbau des Sozialismus" (*Renmin Ribao,* Peking, 28. 9. 59. — deutsch im Auszug in *Ost-Probleme,* Nr. 23/59, S. 736ff: „Partei festigt Führungsposition").

[10]) Vgl. „Statut der KP Chinas, angenommen vom 8. Parteitag am 26. 9. 1959" in: „Der 8. Parteitag der KP Chinas", Dokumente, Bd. 1, Peking 1956, S. 94ff.

[11]) Vgl. Hans Friedrich *Reck:* „Die Verfassung Rotchinas im Vergleich zu den Verfassungen der Sowjetunion und Nationalchinas", Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte" zu: *Das Parlament,* 19. März 1958, und „Das Reich der Mitte unter Mao Tse-tung", Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte" zu: *Das Parlament,* 4. 12. 1957.

[12]) *Lin Biao,* „Mit Riesenschritten vorwärts! Haltet hoch das rote Banner der Generallinie der Partei und des militärischen Denkens Mao Tse-tungs!" in: „Hongqi" (Rote Fahne), theoretisches Organ des ZK der KPCh, Peking, Nr. 19/59 — abgedruckt in: *Peking Review,* Nr. 40/59, unter dem Titel: „Vorwärts unter der roten Fahne der Generallinie und dem militärischen Denken Mao Tse-tungs"; deutsch im Auszug in: *Ost-Probleme,* Nr. 23/59, S. 740ff: „Die Armee als politisches Kampfinstrument".

[13]) Vgl. hierzu Wolfgang *Leonhard:* „Kreml ohne Stalin", Köln 1959, S. 363ff.

[14]) *Liu Lan-tao,* a. a. O.; *Deng Hsiao-ping,* „Die große Einheit des chinesischen Volkes und die große Einheit der Völker der Welt" in: *Prawda* (Moskau), 1. 10. 1959; *Li Fu-tschun,* „Der 10. Jahrestag der Geburt des neuen China" in: *Neues Deutschland,* 1. 10. 1959.

[15]) Dabei muß berücksichtigt werden, daß die sowjetische bundesstaatliche Organisation durch den zentralistischen Aufbau der Partei weitgehend von dem herkömmlichen Begriff eines „Bundesstaates" abweicht. In Abwandlung der Stalinschen Formel für die Nationalitätenpolitik — „national in der Form, sozialistisch im Inhalt" — könnte man die UdSSR als ein Gebilde sui generis bezeichnen, das nach seiner Form einem Bundesstaat gleicht, seinem Inhalt nach aber ein auf der zentralisierten Herrschaft einer Partei beruhender Einheitsstaat ist.

[16]) „China-Handbuch", a. a. O., S. 14, und Rechenschaftsbericht von *Liu Schao-tschi* auf dem 8. Parteitag am 15. 9. 1956 in: „Der 8. Parteitag der KP Chinas", a. a. O., S. 87ff; vgl. auch den Aufsatz von Christian *Roll,* „Peking und die nationalen Minderheiten" in: *Außenpolitik,* 11/58, S. 728ff.

[17]) *Renmin Ribao* (Peking), 15. 10. 1958.

[18]) „Verfassung der Volksrepublik China", Peking 1956.

[19]) Die Besonderheiten beim Aufbau der „sozialistischen Wirtschaft" in China werden ausgezeichnet von Werner *Handke* in seinem kürzlich veröffentlichten Werk: „Die Wirtschaft Chinas" (Frankfurt 1959), herausgearbeitet.

Politische Integration und Gewaltenteilung

Von Hans-Joachim Seeler

Nach einer Periode der Unsicherheit und Stagnation, die der Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft folgte, scheint die Diskussion über die institutionellen Probleme der politischen Integration Europas erneut in Fluß zu geraten. Im Kreise der „Sechs" zeichnen sich nun deutlicher die nächsten Etappen der institutionellen Konsolidierung ab, die unter günstigen Umständen im Verlauf der nächsten drei bis fünf Jahre erreicht werden könnten: die Zusammenfassung der Exekutiv-Organe der drei Gemeinschaften (EGKS, EWG, Euratom) und die Wahl der Mitglieder des europäischen Parlamentes nach dem allgemeinen, direkten Wahlrecht. Auch die „Kleine Freihandelszone" der „Sieben" (EFTA) hat nun, wie in einem anderen Beitrag dieser Folge gezeigt wird[1], ihre Organisationsform gefunden. In den kommenden Verhandlungen zwischen den „Sechs", den „Sieben", den Vereinigten Staaten und Kanada wird sich voraussichtlich das Schicksal des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) entscheiden, der ältesten unter den europäischen Institutionen der Nachkriegszeit.

Es liegt in der Natur der Sache, daß in dem Ringen um die Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit die politischen Gesichtspunkte, vor allem hinter den Kulissen, eine maßgebende Rolle spielen. Unkenntnis, Mißtrauen und Furcht, Ehrgeiz und Machtstreben treten zu den echten Interessengegensätzen hinzu und verzerren die Zusammenhänge und die Proportionen.

Eine „Entmythologisierung" der europäischen Institutionen, ihrer Ziele und ihrer Möglichkeiten ist dringend erforderlich geworden, um die stickige Atmosphäre der Kulissengespräche zu lüften. Dazu kann die nachfolgende Studie einen Beitrag leisten. Sie zeigt, wie weit die überstaatliche Gemeinschaft der EWG davon entfernt ist, jenen Superstaat mit Hegemonialansprüchen zu bilden, der nun als Schreckgespenst die wirtschaftlichen Interessen der kleinen Staaten zu bedrohen scheint — die sich ihrerseits der Rückendeckung Großbritanniens versichert haben. Die europäischen Gemeinschaften besitzen bisher nur das bare Minimum an Hoheitsgewalt, das erforderlich ist, um — unter ständiger Mitwirkung und Kontrolle der Gliedstaaten — den Prozeß der politischen Integration überhaupt in Gang zu setzen. Darum ist es besonders wichtig, die Organisationsfragen der politischen Integration ohne ideologische Vorurteile zu untersuchen. Erst dann zeigen sich die wirklichen Gefahren: Sie liegen nicht in der Struktur der Institutionen, sondern im Weiterleben überholter machtpolitischer Rivalitäten unter den europäischen Staaten. *Co.*

DIE GEWALTENTEILUNG IN INTERNATIONALEN STAATENVERBINDUNGEN

Ein internationaler Staatenzusammenschluß ist im wesentlichen in zwei Formen denkbar: vertragliche Vereinbarung eines gemeinsamen Handelns unter bestimmten Voraussetzungen ohne Schaffung besonderer Organe oder staatenbündischer

Zusammenschluß zu einer gemeinsamen Organisation. Beispiele für die zuerst genannte Form sind militärische Bündnisse oder internationale Abkommen, wie etwa die Haager Land-Kriegsordnung. Ein Beispiel für den staatenbündischen Zusammenschluß ist der Europarat.

Der Staatenbund führt neben den Mitgliedstaaten ein eigenes Leben. Er bedarf einer Organisation zur Erfüllung seiner Aufgaben. Damit ist die Voraussetzung einer Gewaltenteilung erfüllt. Der Grundgedanke der Gewaltenteilung ist aber, die Ausübung der Hoheitsgewalt derart auf Hoheitsträger zu „verteilen", daß eine willkürliche Handhabung unmöglich wird. Der Staatenbund besitzt keine eigene Hoheitsgewalt, diese verbleibt den Mitgliedstaaten. Der Bund tritt nur diesen, nicht aber deren Angehörigen gegenüber. Ein direktes Gewaltverhältnis zwischen dem Bund und dem Einzelnen wird nicht begründet[2]. Zwar kann der Bund unter Umständen selbständig Hoheitsakte erlassen, die sich direkt an die Angehörigen seiner Mitglieder richten, er bedient sich dabei jedoch der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten. Hieraus folgt, daß ein Staatenbund der Gewaltenteilung nicht in dem Sinne bedarf, daß die Angehörigen seiner Mitgliedstaaten vor willkürlicher Ausübung von Hoheitsgewalt bewahrt werden. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die Gewaltenteilung zugleich andere Aufgaben erfüllt, die sich auch im Staatenbund ergeben können:

Jede politische Organisation erfordert eine eigene *Willensbildung* und die Ausführung dieses Willens. Eine solche Willensbildung ist nicht abhängig von eigener Hoheitsgewalt; diese verleiht erst dem Willen Verbindlichkeit. So ist der in einem Gesetz zum Ausdruck kommende Wille kraft der zugrunde liegenden Hoheitsgewalt verbindlich, während der Wille eines Staatenbundes diese Qualifizierung erst durch die Ratifizierung erlangt. Eine Ausnahme hiervon bildet die Willensbildung des Staatenbundes im Hinblick auf seine interne Organisation. Hier erwächst seinem „Willen" aus der ihm zukommenden Organisationsgewalt verbindliche Kraft. So konnte der Europarat beispielsweise für seine Organe Geschäftsordnungen erlassen.

Die *Willensausführung* in einem Staatenbund ist unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten: Einmal soll der im Gründungsvertrag niedergelegte Hoheitswille seiner Mitgliedstaaten ausgeführt werden, und zum anderen muß der Wille des eigenen willensbildenden Organes vollzogen werden. Gegenüber dem Gründungsvertrag und allen anderen von den Staaten im Rahmen des Bundes abgeschlossenen und ratifizierten Abkommen sind die Organe des Bundes *ausführende* Organe im weiteren Sinne. Dies gilt im Europarat sowohl für die Beratende Versammlung als auch für den Ministerausschuß und das Sekretariat. Die *einheitliche Exekutive im weiteren Sinne* ist, wie hieraus folgt, das entscheidende Kriterium derartiger internationaler Staatenverbindungen.

Die Exekutive im engeren Sinne bezieht sich dagegen im wesentlichen auf den kraft der Organisationsgewalt verbindlichen Willen des Bundes.

Vom Zweck des Staatenzusammenschlusses hängt somit die Gestaltung seiner Organisation ab. Liegt das Schwergewicht auf der einheitlichen Exekutive, so genügt in der Regel ein gemeinsames Organ, dem ein Sekretariat zur Seite steht. Als Beispiel hierfür sei die Weltbank genannt. Dient der Bund jedoch darüber hinaus der Repräsentation einer gemeinsamen Idee, soll er willensbildend tätig

werden, so wird neben das gemeinsame Exekutivorgan eine Versammlung treten, der diese Aufgabe zufällt.

Im Europarat wird folgerichtig unterschieden zwischen Willensbildung und deren Ausführung. Die Willensbildung ist vor allem Aufgabe der Beratenden Versammlung, deren Ausführung ist Aufgabe des Ministerausschusses und des Sekretariats. Eine eigene Hoheitsgewalt übt der Europarat nicht aus, daher bedarf er auch keiner richterlichen Gewalt. Ebenso fehlt eine gegenseitige Kontrolle und Hemmung der Organe. Wenn dennoch der Ministerausschuß der Beratenden Versammlung einmal im Jahr einen Bericht vorzulegen hat, über den eine Aussprache stattfindet, so ist das bereits mehr, als das Gewaltenteilungsprinzip erfordert.

DIE GEWALTENTEILUNG IN ÜBERNATIONALEN STAATENVERBINDUNGEN

Das Neuartige der überstaatlichen Gemeinschaft ist, daß die Mitgliedstaaten zugunsten dieser Gemeinschaft auf einen Teil ihrer Hoheitsgewalt verzichtet haben[3]. Sie übt eigene Hoheitsgewalt[4] aus und hat daher die Möglichkeit, rechtsverbindlich zu handeln. Als Trägerin eines bestimmten Hoheitsbereiches tritt die Gemeinschaft den Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten direkt gegenüber; diese sind insoweit ihrer Hoheitsgewalt unterworfen. Da aber die überstaatliche Gemeinschaft Hoheitsgewalt ausübt, besteht auch die Gefahr eines Mißbrauchs dieser Gewalt. Es genügt nicht mehr, daß das Gewaltenteilungsprinzip nur ordnende Funktionen erfüllt, es müssen vielmehr die Träger der hoheitlichen Kompetenzen voneinander unabhängig und dennoch aufeinander angewiesen sein und sich gegenseitig überwachen können. Da die Akte der internationalen Gemeinschaft für den Einzelnen bindend sind, besteht darüber hinaus ein Interesse an einer unabhängigen richterlichen Gewalt.

Das Besondere dieser Zwischenform europäischer Einigung ist aber, daß sie weder Staat noch Staatenbund ist. Es handelt sich vielmehr um eine Staatenverbindung des Völkerrechts, die Formen des Staatsrechts zu ihrem Aufbau entliehen hat[5]. Der entscheidende Unterschied zwischen einer überstaatlichen Gemeinschaft und einem Staat liegt darin, daß dieser alle Hoheitsgewalt ausübt, während jene nur einen genau umrissenen Teil der Hoheitsgewalt besitzt, von dem sie vielfach nur unter Mitwirkung und unter Einfluß ihrer Gliedstaaten Gebrauch machen kann. Hinsichtlich des Umfangs, in dem die Gewaltenteilung anzuwenden ist, besteht daher zwischen einem Staat und einer überstaatlichen Gemeinschaft ein bedeutender Unterschied.

Die Legislative

In einem Staat üben die Staatsorgane im Rahmen der Verfassung „alle Gewalt" aus. Diese Hoheitsgewalt ist gegenständlich nicht begrenzt. Lediglich ihre Ausübung wird in der Verfassung geregelt. So liegt in einem Bundesstaat auch die Kompetenz zur Erweiterung der Bundeszuständigkeit beim Verfassungsgesetzgeber und nicht bei den Gliedstaaten[6]. Die überstaatliche Gemeinschaft übt hingegen einen gegenständlich genau umrissenen Teil der staatlichen Hoheitsgewalt aus. Eine Erweiterung ihrer Kompetenzen erfordert stets einen erneuten

Verzicht der Gliedstaaten auf die Ausübung von Hoheitsrechten. So scheitert die Fortführung der Integration, wenn auch nur ein Mitglied daran nicht interessiert ist, es sei denn, die übrigen Staaten erweitern untereinander, gegebenenfalls unter Einschluß dritter Staaten, die überstaatlichen Bindungen, eine politisch z. Z. jedoch kaum denkbare Lösung.

Der Bundesstaat übt ursprüngliche Hoheitsgewalt aus. Dies ergibt sich daraus, daß im Augenblick der Staatwerdung durch die Vereinigung bisher selbständiger Staaten nicht nur eine neue Staatsgewalt und ein neues Staatsgebiet entstehen, sondern auch ein neues Staatsvolk, von dem die Gesamtstaatsgewalt des Bundes ausgeht.

Die Hoheitsgewalt der Gemeinschaft entsteht aus der Vereinigung der Hoheitsrechte, auf deren weitere Ausübung die Gliedstaaten verzichtet haben. Die übernationale Gemeinschaft ist jedoch kein Staat, ihr fehlt ein eigenes Staatsvolk. Die ihrer Hoheitsgewalt unterworfenen Personen bleiben Angehörige ihrer Mitgliedstaaten. Die Quelle der von der überstaatlichen Gemeinschaft wahrgenommenen Hoheitsgewalt bleiben daher stets die einzelnen Staatsvölker[7].

Der Verzicht auf einen bestimmten Teil der Hoheitsgewalt durch mehrere Staaten zugunsten einer überstaatlichen Gemeinschaft erfordert einen Gesetzgebungsakt dieser Staaten zur Abgrenzung der abzugebenden von der verbleibenden Hoheitsgewalt. Dies ist schon deswegen notwendig, weil sich hinfort — anders als bei der Vereinigung zu einem Bundesstaat — zwei Hoheitsträger gegenüberstehen, der Staat und die überstaatliche Gemeinschaft. Eine solche Abgrenzung kann derart geschehen, daß einfach festgelegt wird, welche hoheitlichen Befugnisse fortan von der Gemeinschaft ausgeübt werden.

Aehnlich geschah es bei der Gründung des deutschen Zollvereins von 1867. Es wurde die Zollhoheit der deutschen Staaten — mit Ausnahme Oesterreichs — auf diesen Bund übertragen, ohne daß deren Ausübung im einzelnen geregelt wurde[8]. Das war aber nur möglich, weil damals Preußen die beherrschende Macht in Deutschland war und damit praktisch die Ausübung der von ihm abgegebenen Hoheitsrechte bestimmte. Eine solche Macht fehlt in Europa. Die Staaten können sich also nicht mit einer einfachen Abgrenzung begnügen. Sie wollen vielmehr genau überblicken können, wieweit ihre Hoheitsgewalt im einzelnen nun von den überstaatlichen Organen ausgeübt wird. Daher ist eine sehr genaue Kompetenzverteilung erforderlich[9]. Wenn die Staaten dies aber im voraus regeln wollen, so erfordert es eine weitgehende „Konkretisierung" der Hoheitsgewalt in den Gründungsverträgen. Denn nur so können sie beeinflussen und überblicken, w i e die von der Gemeinschaft ausgeübte Hoheitsgewalt wahrgenommen wird. Ein Kriterium der bestehenden überstaatlichen Gemeinschaften ist daher, daß die ihnen zukommende Hoheitsgewalt bereits weitgehend in den Gründungsverträgen konkretisiert worden ist[10]. Für eine Gesetzgebung durch überstaatliche Organe bleibt daher nur wenig Raum.

Um den Zweck dieser „vorweggenommenen" Gesetzgebung zu erreichen, wird allerdings nicht immer eine bis ins einzelne gehende Regelung erforderlich sein. Daher haben die Bestimmungen der Gründungsverträge häufig den Charakter von Rahmengesetzen. Hieraus ergibt sich, daß in den überstaatlichen Gemein-

schaften die Rechtsetzung überwiegend auf den Erlaß von Verordnungen beschränkt bleibt.

Jeder Gemeinschaft erwächst aber aus der Tatsache, daß sie ein Eigenleben führt und eigene Organe hat, das Recht, ihre interne Organisation selbst zu regeln. In einer überstaatlichen Gemeinschaft gehört somit zu den gesetzgebenden Kompetenzen das Recht zum „Erlaß von Normen über die Organisation der im Vertrage oder in der Verfassung vorgesehenen Organe und Behörden, über ihre Bestellung, über die Regelung des Beamtenverhältnisses und des Verfahrens der Gesetzgebung und Rechtsprechung der eingesetzten Organe".[11] Die hierzu erforderliche Rechtsetzungsgewalt entsteht überhaupt erst mit der Schaffung einer Gemeinschaft. Sie gehört also nicht zu der zuvor von den Staaten ausgeübten Hoheitsgewalt, sondern sie ergibt sich aus der Tatsache der Vereinigung mehrerer, einander entsprechender Hoheitsrechte, sie ist originär. Sie gewinnt an Umfang und Bedeutung mit der wachsenden Intensität der Staatenverbindung.

Die Ausübung der Legislative durch die überstaatlichen Organe

Für die Gesetzgebung in überstaatlichen Gemeinschaften ist ein Parlament das berufene Organ. Da eine solche Gemeinschaft stets bündischen Charakter haben wird, sollte dieses Parlament aus zwei Kammern bestehen, deren eine die Gliedstaaten und deren andere die Völker der Gemeinschaft vertritt. Weil aber die Gesetzgebung beim gegenwärtigen Stand der Integration weitgehend in den Gründungsverträgen enthalten ist und auch die originäre Rechtsetzungsgewalt gering ist, bleibt zunächst für die Arbeit eines Parlaments kein Raum. So wird die Rechtsetzung vor allem von den Exekutivorganen vollzogen.

Die Integrationsgemeinschaften haben daher lediglich eine Versammlung, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Diese Versammlung ist vor allem als politisches Organ gedacht. Diese Rolle hätte man ihr genommen, wenn sie mit umfangreichen Gesetzgebungsaufgaben belastet worden wäre[12].

Es ergibt sich aus dem bündischen Aufbau der Gemeinschaft, daß die Mitgliedstaaten, soweit sie nicht schon selbst die Gesetzgebung vollzogen haben, sich einen Einfluß auf die Willensbildung in der Gemeinschaft bewahren wollen[13].

In einem Bundesstaat erfolgt diese Mitwirkung bei der Willensbildung des Bundes durch die zweite Kammer des Parlaments. In einer überstaatlichen Gemeinschaft obliegt diese Aufgabe — jedenfalls bisher — dem Ministerrat. Während der Rat in der Montanunion im wesentlichen auf die Mitwirkung bei der Willensbildung durch die Hohe Behörde beschränkt ist, hat beispielsweise der EWG-Vertrag dem Rat weitgehend selbständige Rechtsetzungsbefugnisse eingeräumt. Hier wollen die Mitgliedstaaten also die überstaatliche Willensbildung zum großen Teil selbst vollziehen. Die Rechtsetzung durch den Rat unterscheidet sich aber wesentlich von derjenigen durch eine diplomatische Konferenz: Der Rat ist Organ der Gemeinschaft. Seine Hoheitsakte sind daher solche der Gemeinschaft, sie werden kraft der der Gemeinschaft zustehenden Hoheitsgewalt verbindlich. Einer Ratifizierung in den Mitgliedstaaten bedarf es im Gegensatz zu den von einer diplomatischen Konferenz ausgearbeiteten Rechtssätzen nicht[14].

Daraus, daß die Völker Ursprung der Hoheitsgewalt — auch derjenigen der überstaatlichen Gemeinschaft — sind, folgt ein weiteres Kriterium für die Ausübung der Legislative durch überstaatliche Organe: In den Integrationsgemeinschaften besteht eine Völkervertretung nur indirekt in Form der Versammlung[15]. Eine demokratische Legitimation auf der Ebene der Gemeinschaften fehlt. Die Gesetzgebung, die in einem Rechtsstaat aber einer solchen Legitimation bedarf, ist daher auch nur demokratisch legitimiert, soweit sie durch Zustimmung der nationalen Parlamente zum Gründungsvertrag erfolgt ist. Soweit die übernationalen Organe Rechtsetzungsbefugnisse haben, entbehren diese einer solchen Legitimation.

Geplant ist in absehbarer Zeit eine direkte Wahl der Mitglieder der Versammlung. Dadurch würde zwar auch kein echtes europäisches Parlament geschaffen, die demokratische Legitimation, welche bisher nur indirekt auf der Funktion der Mitglieder als gewählte Abgeordnete der einzelnen Nationalparlamente beruhte, würde jedoch „europäisiert". Mag auch dadurch die Bedeutung der Versammlung als Gesetzgebungsorgan nicht verändert werden, so würde doch das Gewicht ihrer Beschlüsse steigen und sie zu einem echten integrierenden Faktor gestalten, der nicht nur die Erhaltung des bisher Erreichten, sondern auch die Ueberwindung hemmender nationaler Tendenzen gewährleisten könnte.

Die Exekutive

Das Wesen der Exekutive ist die Ausführung der von der Legislative in einem Gesetzesbefehl realisierten Hoheitsgewalt. Die Exekutive hat darüber hinaus aber auch Regierungsfunktionen zu erfüllen. Zur „Ausführung" der Gesetze kommt somit das Recht zur selbständigen Konkretisierung der Hoheitsgewalt durch die Exekutive als Regierung hinzu. Der entscheidende Unterschied zur Gesetzgebung liegt darin, daß diese „allgemein" befiehlt und regelt, während die Exekutive jeweils den „besonderen" Fall gestaltet. Anders als die Gesetzgebung lassen sich diese „besonderen Fälle" nicht im voraus, etwa durch einen gemeinsamen Regierungs- oder Verwaltungsakt, regeln. Das Gesetz kann nur Richtlinien für die Erledigung solcher Einzelfälle aufstellen.

Die Ausübung der Exekutive durch überstaatliche Organe

Die überstaatliche Exekutive wird im eigenen Namen und kraft eigener Hoheitsgewalt tätig. Es handeln nicht mehr weisungsgebundene Regierungsvertreter, sondern Menschen, die, wie *Sahm* ausführt, „lediglich auf Grund ihrer Persönlichkeit und ihrer sachlichen Befähigung ausgewählt werden und ausschließlich europäischen übernationalen Einrichtungen verantwortlich sein sollen".[16]

Ein anderes Merkmal der überstaatlichen Exekutive ergibt sich aus dem Nebeneinander zweier Hoheitsträger, der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Die Staaten haben zwar zugunsten der Gemeinschaft auf einen Teil ihrer Hoheitsgewalt verzichtet, sie haben aber ein großes Interesse an der Wahrnehmung dieser Hoheitsrechte. Infolge der schwach ausgeprägten überstaatlichen Legislative ist die Mitwirkungsmöglichkeit der Staaten auf dieser Ebene gering. Sie suchen daher nach einer Beteiligung an der Exekutive[17]. Während in einem

Bundesstaat die Mitwirkung der Gliedstaaten in der Regel auf die Gesetzgebung des Bundes beschränkt ist und daher das föderative Organ ein Gesetzgebungsorgan ist, findet es sich in einer überstaatlichen Gemeinschaft nicht nur als Gesetzgebungs-, sondern vor allem auch als Exekutivorgan. In einem Bundesstaat ist daher die Exekutive weitgehend unitarisch, in einer überstaatlichen Gemeinschaft hingegen föderativ.

In der Montanunion entsprechen die exekutiven Befugnisse der Hohen Behörde denen des Rates. Im Hinblick auf die Regierungsfunktionen hat die Hohe Behörde jedoch, wie die Praxis gezeigt hat, die beherrschende Stellung. Die Tätigkeit des Rates beschränkt sich in der Mehrzahl der Fälle auf die Zustimmung zu Hoheitsakten der Hohen Behörde. Nur vereinzelt ist der Rat berufen, selbst als Exekutivorgan tätig zu werden. Hingegen sind die Kompetenzen des Rates in der EWG und der Atomgemeinschaft umfassend. Hier wird sich erst zeigen müssen, inwieweit es der Kommission gelingt, zu einer „Regierung" der Gemeinschaft zu werden.

Es sind Bestrebungen im Gange, in absehbarer Zeit auch die Exekutivorgane der Integrationsgemeinschaften zu e i n e r „Regierung" zusammenzufassen. Hierdurch könnte das „europäische" Element im Rahmen der westlichen Gemeinschaft wirksamer als bisher zur Geltung kommen. Ganz abgesehen davon, ist es wenig zweckmäßig, die Exekutive der europäischen Wirtschaft von derjenigen der europäischen Schwerindustrie und der Atomenergie zu trennen.

Die richterliche Gewalt

Die richterliche Gewalt ist eine kontrollierende und überwachende Gewalt. Sie hat vor allem zu gewährleisten, daß das Handeln der Organe der Verfassung entspricht. Die dritte Gewalt dient also dem Schutze aller derjenigen, die von einem rechts- oder verfassungswidrigen Handeln betroffen würden. Eine solche Beeinträchtigung setzt aber voraus, daß das Handeln kraft hoheitlicher Gewalt geschieht und daher verbindlich ist. Erst dann besteht auch ein Schutzbedürfnis[18]. Eine übernationale Staatenverbindung bedarf daher einer richterlichen Gewalt, wenn sie den Anforderungen des Rechtsstaates genügen will. Aus dem Unterschied der hoheitlichen Kompetenz zwischen Staat und überstaatlicher Gemeinschaft ergibt sich auch ein Unterschied der Anforderungen an die richterliche Gewalt. Beide haben eine Verfassung, ein „Grundgesetz". Für die Gemeinschaft ist dies der Gründungsvertrag. Der Zweck einer solchen Verfassung ist unter anderem die Einsetzung der Organe, die Kompetenzverteilung und die Regelung der Ausübung der Hoheitsgewalt. Die Befolgung dieser Verfassungsbestimmungen durch die Organe hat die richterliche Gewalt zu überwachen. Darin liegt aber gleichzeitig auch die Begrenzung der „Verfassungsgerichtsbarkeit". Das Ermessen der einzelnen Organe darf im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit keiner richterlichen Kontrolle unterliegen. Andernfalls würden politische Fragen, die allein zur Zuständigkeit der anderen Gewalten gehören, einer richterlichen Entscheidung unterworfen.

Eine Grundforderung des Rechtsstaates ist die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, daher ist auch in einer übernationalen Gemeinschaft eine Ueberwachung der Exekutive durch die richterliche Gewalt erforderlich. Der Umfang dieser „Verwaltungsgerichtsbarkeit" richtet sich nach der Intensität der Hoheitsgewalt

der Gemeinschaft. Ist eine weitgreifende Gesetzgebung und eine entsprechend vielseitige Ausführung notwendig, so muß auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechend ausgebaut werden.

Zur richterlichen Gewalt eines Staates gehört schließlich die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Jede einzelne Person steht der Gesamtheit und allen anderen Personen gegenüber in einem Verhältnis von Rechten und Pflichten. Aus dem Nebeneinander der Gewaltunterworfenen folgt, daß der Einzelne nicht völlig frei ist bei dem, was er zu tun bzw. zu unterlassen hat. Die Gemeinschaft muß daher in Gebots- und Verbotsnormen die Beschränkungen, denen jeder Einzelne notwendigerweise unterworfen ist, regeln und die Befolgung dieser Normen notfalls durch Strafandrohung erzwingen. Gewaltunterworfene gibt es aber begrifflich erst in einer Gemeinschaft, die eigene Hoheitsgewalt ausübt. Für internationale Staatenverbindungen entfällt daher die Notwendigkeit einer derartigen Regelung. In einer überstaatlichen Gemeinschaft erhebt sich hingegen diese Frage. Die Gemeinschaft muß daher in Gebots- und Verbotsnormen das Leben der ihrer Hoheitsgewalt unterworfenen natürlichen und juristischen Personen regeln und zur Durchsetzung dieser Normen von ihrer Strafgewalt Gebrauch machen.

Die bestehenden europäischen Integrationsgemeinschaften haben nur einen relativ kleinen Kreis von Gewaltunterworfenen. Daher ist auch das Erfordernis der Regelung des „Zusammenlebens" auf diesen Kreis beschränkt. Die Notwendigkeit einer Strafgerichtsbarkeit ist also gering. Erheblich umfangreicher wäre beispielsweise die Zahl der Gewaltunterworfenen der EVG gewesen, dementsprechend war auch eine umfangreiche Straf-, insbesondere Militärstrafgerichtsbarkeit vorgesehen.

Die Aufrechterhaltung der Disziplin schließlich ist ein Postulat jeder Organisation. Die Disziplinargewalt folgt daher nicht aus der Hoheitsgewalt, sondern aus der Organisationsgewalt der Gemeinschaft. Insofern bedürfen sowohl die internationale als auch die übernationale Staatenverbindung einer Disziplinargerichtsbarkeit.

Die Ausübung der richterlichen Gewalt durch überstaatliche Organe

Das berufene Organ für die Ausübung der richterlichen Gewalt ist der Gerichtshof. Soweit sich — wie in den bestehenden Integrationsgemeinschaften — diese Gerichtsbarkeit zur Hauptsache auf verfassungs- und verwaltungsrechtliche Streitigkeiten beschränkt, genügt ein einziges Gericht, d. h. eine Instanz. Dagegen würde eine umfangreichere Straf- und Zivilgerichtsbarkeit auf übernationaler Ebene insbesondere wegen des höchstpersönlichen Momentes der Strafgerichtsbarkeit zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und zur Gewährung des erforderlichen Schutzes einen mehrinstanzlichen Aufbau der richterlichen Gewalt erfordern.

DIE KONTROLLE UND HEMMUNG DER GEWALTEN IN ÜBERNATIONALEN GEMEINSCHAFTEN

Die funktionelle Trennung der Legislative von der Exekutive und dieser wiederum von der Rechtsprechung gewährt allein und als solche noch keinen Schutz gegen eine willkürliche Ausübung hoheitlicher Gewalt. Es muß hinzu-

kommen, daß die gesetzgebenden und die ausführenden Organe in wichtigen Fragen nicht für sich allein, sondern nur gemeinsam handeln können, sich also gegenseitig hemmen, und daß die einzelnen Gewaltenträger einander kontrollieren. Entscheidend für das Gewaltenteilungsprinzip ist also nicht so sehr die absolute Trennung der Funktionen als vielmehr die absolut unabhängige und dennoch kontrollierte Ausübung der jeweiligen Kompetenzen. Verbunden hiermit, dürfen niemals in gleicher Sache zwei oder drei Gewalten in einer Hand liegen[19]. Vom Standpunkt der Gewaltenteilung ist daher nichts dagegen einzuwenden, daß in einer überstaatlichen Gemeinschaft die Exekutivorgane, insbesondere der Ministerrat, sowohl rechtsetzende als auch ausführende Kompetenzen haben[20]. Es dürfen nur nicht beide Funktionen in ein und derselben Sache in der Hand eines Organes vereinigt sein. Insoweit muß *Bindschedler* widersprochen werden, wenn er sagt[21], daß es kaum dem Sinn des Ministerrates entspreche, „in bezug auf die Kompetenzverteilung auf den Grundsatz der Gewaltenteilung abzustellen“, da der Rat exekutive wie legislative Befugnisse haben wird.

1. Die politische Kontrolle

Das Parlament ist das berufene Organ zur politischen Kontrolle der Exekutive. In einer überstaatlichen Gemeinschaft beschränkt sich die politische Kontrolle naturgemäß auf den Hoheitsbereich, der dieser Gemeinschaft zukommt. Innerhalb dieses Sektors aber ergeben sich sowohl auf seiten der kontrollierenden als auch auf seiten der kontrollierten Organe erhebliche Abweichungen von den innerstaatlichen Verhältnissen.

Aus der Besonderheit der Gesetzgebung in überstaatlichen Zusammenschlüssen folgt, daß zur Erledigung der verbleibenden, relativ geringfügigen Rechtsetzungsbefugnisse kein parlamentarisches Organ erforderlich ist. „Willensbildende Organe“ bleiben also auch in überstaatlichen Gemeinschaften im Anfang der Entwicklung die nationalen Parlamente.

Mit der Hoheitsgewalt steht aber der Gemeinschaft zugleich auch die Legislative zu, zu deren Aufgaben nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die politische Kontrolle der Exekutive gehört. Im Gegensatz zur Gesetzgebung läßt sich diese Kontrolle jedoch nicht im voraus durch die Mitgliedstaaten vollziehen. So erhält die überstaatliche Gemeinschaft eine politische Kontrollbefugnis, ohne wesentliche Gesetzgebungskompetenzen zu besitzen. Das Kontrollorgan der Integrationsgemeinschaften ist die Versammlung. Die besondere Eigenart dieser Versammlung liegt darin, ein politisches Organ zu sein, das im wesentlichen nur die politische Kontrolle über die Exekutive ausübt, ohne jedoch die Gesetze selbst geschaffen zu haben. Dieses Organ überwacht also nicht — wie ein staatliches Parlament — die Ausführung seines eigenen Gesetzeswillens, sondern nur die Vollziehung des im Gründungsvertrag niedergelegten Gesetzeswillens der nationalen Parlamente. Hierin liegt aber seine noch viel zu wenig genutzte Stärke: Es kann mit der Ueberwachung in wesentlich höherem Maße als ein Parlament richtungweisende und den Integrationsgedanken fördernde Kritik verbinden, da es für die Gesetze der Gemeinschaft nicht verantwortlich ist. Die Bedeutung einer in direkter Wahl gewählten Versammlung kann in dieser Hinsicht gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Besondere Probleme ergeben sich für die Frage der politischen Kontrolle daraus, daß in überstaatlichen Gemeinschaften neben dem unitarischen auch föderative Exekutivorgane bestehen. Eine politische Kontrolle kann aber nur dann wirksam sein, wenn sie ihren Willen durchzusetzen vermag. So muß das Kontrollorgan die Möglichkeit haben, das überwachte Organ abzuberufen. Ein solches Recht ist aber nur effektiv, wenn der Bestand des kontrollierten Organs vom Vertrauen des kontrollierenden Organs abhängt. Es ist widersinnig gegenüber einem Organ, das vom Vertrauen gemeinschaftsfremder Stellen getragen wird.

Kein Problem bietet daher die politische Kontrolle der Regierungsorgane der Gemeinschaften, da diese in ihrem Bestand von der Versammlung abhängig sind. So werden in der Montanunion die Mitglieder der Hohen Behörde — mit Ausnahme des neunten —, in der EWG und in der Atomgemeinschaft die Mitglieder der Kommission durch die nationalen Regierungen ernannt. Sie können aber von der Versammlung abberufen werden. Theoretisch denkbar ist zwar die erneute Ernennung der gleichen Personen durch die Regierungen. Solange aber die Staaten ein Interesse an der geordneten Arbeit dieser Organe haben, wird ein solcher Fall kaum eintreten. Allein das Vorhandensein dieser Möglichkeit zeigt jedoch die Schwäche der übernationalen politischen Kontrolle.

Problematisch ist die Frage der politischen Kontrolle des Ministerrates. Dieses Organ ist berufen, die Interessen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Exekutive zu vertreten. Es setzt sich aus Vertretern der nationalen Regierungen zusammen; schon aus diesem Grunde ist eine Absetzung etwa im Wege eines Mißtrauensvotums oder durch die Verweigerung des Vertrauens undenkbar. Würde sich die Tätigkeit des Ministerrates auf die Mitwirkung bei der Ausübung der Exekutive beschränken, so könnte er praktisch nicht selbständig hoheitlich handeln, sondern immer nur zusammen mit den politisch kontrollierbaren und kontrollierten Organen der überstaatlichen Gemeinschaft. In diesem Fall bestünde kein Bedürfnis nach einer direkten politischen Kontrolle. Tatsächlich aber hat der Rat in weitem Maße exekutive und zum Teil rechtsetzende Aufgaben selbständig zu erfüllen, ohne daß er einer politischen Kontrolle unterliegt. Die Problematik liegt also darin, daß der Rat auf der einen Seite die Interessen der Mitgliedstaaten wahren soll, auf der anderen Seite aber zugleich überstaatliche Hoheitsgewalt ausübt. Er ist also kompetent — im Gegensatz zu den entsprechenden Organen internationaler Staatenverbindungen —, verbindlich auch für die Mitgliedstaaten zu handeln. Zwar unterliegen die Ratsmitglieder — jeder für sich — zusammen mit ihren Regierungen der Kontrolle durch die nationalen Parlamente. Der Rat ist aber nicht nur gemeinsames Organ der Staaten, sondern auch Organ der Gemeinschaft und bedarf *als solcher* der politischen Kontrolle. Die Möglichkeit einer Kritik durch die Versammlung im Zusammenhang mit der Erörterung des Jahresberichtes genügt für sich allein noch nicht den Anforderungen des gewaltenteilenden Rechtsstaates.

Bedenken ergeben sich auch vom Standpunkt des innerstaatlichen Verfassungsrechts, denn durch den Verzicht auf die Ausübung eines Teiles ihrer Hoheitsgewalt durch die Staaten wird diese Hoheitsgewalt aus den Verfassungsschranken gelöst, um dann — wenn auch gemeinsam — durch die Regierungsvertreter auf überstaatlicher Ebene maßgeblich gestaltet zu werden. Ob die Ermächtigung des Grundgesetzes so weit geht, erscheint sehr zweifelhaft[22]. Einer echten überstaat-

lichen Lösung würde entsprechen, daß der Rat auf die Mitwirkung an den Hoheitsakten der Exekutive beschränkt bliebe. Soll er jedoch selbständig hoheitliche Funktionen erfüllen, so müßte die Versammlung bei dieser hoheitlichen Tätigkeit mitwirken, da eine nachträgliche Kontrolle nicht mehr möglich ist.

Das Ausmaß der politischen Kontrolle der Exekutive in einer überstaatlichen Gemeinschaft kann sehr unterschiedlich sein. Dem Zweck der Gewaltenteilung entsprechend, hat sich diese Kontrolle nach der Möglichkeit der selbständigen hoheitlichen Willensbildung der Exekutive und, verbunden damit, nach der Gefahr der Abweichung ihres Handelns von der im Gründungsvertrag niedergelegten *Gründungsidee* zu richten. In den bestehenden Teilgemeinschaften ist diese Möglichkeit gering, da sie einen nicht sehr großen Teil der staatlichen Hoheitsgewalt in sich vereinigen. Es genügt daher, wenn die Versammlung einmal im Jahr einen Bericht über die gesamte Tätigkeit der Exekutive erörtert und die notwendigen Schlußfolgerungen daraus zieht. Anders ist dies hingegen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Ohne einer Kontrolle zu unterliegen, hat vor allem der Rat nach dem Gründungsvertrag Kompetenzen von erheblicher Bedeutung[23]; es seien nur die Schaffung einer einheitlichen Marktordnung für die Landwirtschaft (Art. 43) oder der Erlaß von Richtlinien zur Konjunkturpolitik, dieser allerdings auf Vorschlag der Kommission (Art. 103), erwähnt.

2. *Die richterliche Kontrolle*

Der grundlegende Unterschied zwischen der richterlichen und der politischen Kontrolle liegt darin, daß die politische Kontrolle eine Willensbildung des kontrollierenden Organes erfordert, ja sogar hierauf beruht, um die Handlung der Exekutive zu bewerten, während die richterliche Kontrolle einer solchen nicht bedarf. Sie hat den Gesetzeswillen der Legislative zugrunde zu legen und an Hand dessen die Tätigkeit der Organe zu prüfen. Sie ist neutral.

Dieser Unterschied wird von *Mattern* nicht beachtet, wenn er ausführt[24], daß im Montanvertrag die richterliche Kontrolle „durch den Gerichtshof im verstärkten Maße an die Stelle der politischen Kontrolle durch die Versammlung getreten" ist. Gerade in der Montanunion ist nur eine relativ geringe politische Kontrolle erforderlich, die ausreichend von der Versammlung durchgeführt wird. Ein „Austausch" beider Kontrollarten wäre daher nicht einmal nötig. Er ist aber auch begrifflich gar nicht möglich.

Gegenüber der Verfassung einer jeden Gemeinschaft ist sowohl das Handeln der Exekutive als auch dasjenige der Legislative „nur eine Vollziehung höheren Grades".[25] Daher bedürfen beide Gewalten auch in einer überstaatlichen Gemeinschaft einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle dahingehend, ob ihre Tätigkeit verfassungsmäßig ist. Die Legislative hat nicht nur die für die Gesetzgebung in der Verfassung vorgeschriebenen Formen zu beachten, sondern sie hat auch dem materiellen Verfassungsrecht zu entsprechen. Insoweit ist eine richterliche Kontrolle erforderlich. Hierin liegt aber zugleich auch die Begrenzung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Da in den Integrationsgemeinschaften die Legislative nur in geringem Maße zur Aufgabe der überstaatlichen Organe gehört, ist auch die Notwendigkeit einer gerichtlichen Kontrolle dieser Gewalt gering.

Wie bei der Legislative, so beschränkt sich auch die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Exekutive darauf, ob diese sowohl das formelle wie das materielle

Verfassungsrecht beachtet. Soweit die Exekutive als Regierung nach ihrem Ermessen handeln, also einen eigenen Willen bilden kann, ist sie — wie die Legislative — frei von richterlicher Kontrolle. Das Schwergewicht übernationaler Tätigkeit liegt in der Ausführung des — größtenteils im Gründungsvertrag enthaltenen — materiellen Rechts der Gemeinschaft. Daher ist neben der Verfassungsgerichtsbarkeit eine Verwaltungsgerichtsbarkeit notwendig, welche die Gesetzmäßigkeit aller Hoheitsakte der Exekutive zu überwachen und zu garantieren hat.

In den Integrationsgemeinschaften ist die Frage der richterlichen Kontrolle mit Sorgfalt behandelt worden, so daß diese wichtige Forderung des Rechtsstaates durchaus dem Gewaltenteilungsprinzip entspricht.

Von allen bekannten internationalen richterlichen Instanzen, so beispielsweise dem Internationalen Gerichtshof, unterscheidet sich der übernationale Gerichtshof vor allem dadurch, daß er nicht nur Schieds-, sondern echte Kontrollbefugnisse hat. Im Gegensatz zu den internationalen oder gemischten Gerichtshöfen beruht die übernationale richterliche Gewalt auf eigener Hoheitsgewalt[26].

ANMERKUNGEN

1) Vgl. Wilhelm *Paues*, „Skandinavische Ueberlegungen zur ‚Kleinen Freihandelszone'" auf S. 37—40 dieser Folge.

2) In der Besprechung meines Buches „Die Europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung", 1957, in: *Die Oeffentliche Verwaltung (DÖV)*, 1958, Heft 4, will Hildegard *Krüger* dem Europarat Hoheitsrechte zuerkennen und ihn in die Reihe übernationaler Gemeinschaften einordnen. Sie kommt zu dieser unrichtigen Ansicht, weil sie das Recht, den Mitgliedern den Abschluß von Verträgen zu empfehlen, mit der „auswärtigen Gewalt" vergleicht, ohne zu berücksichtigen, daß erst die Hoheitsgewalt zur Verbindlichkeit der Hoheitsakte führt und daß — wie sie selbst an anderer Stelle bemerkt — die vom Europarat „empfohlenen" Verträge der Ratifizierung bedürfen, um verbindlich zu werden.

3) Zum Begriff und zur Entstehung übernationaler Hoheitsgewalt vgl. *Krüger* in: *DÖV*, 1959, S. 721ff.

4) Dies entspricht der herrschenden Ansicht, vgl. *Krüger*, a. a. O.

5) Vgl. *Much* in: *Bundesanzeiger*, 1951, Nr. 120, S. 7, und *Mosler* in: *Zeitschrift f. ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht*, Bd. 14, S. 32ff.

6) Vgl. *Jaenicke* in: *„Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen"*, Festschrift für Carl Bilfinger, Köln — Berlin 1954, S. 83.

7) Vgl. hierzu *Krüger* in: *DÖV*, 1959, S. 725, wo klargestellt wird, daß die Schaffung überstaatlicher Gemeinschaften nicht auf der Abtretung von Teilen der staatlichen Hoheitsgewalt beruht.

8) Vgl. *Kordt* in: „Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie", Festschrift für Rudolf Laun, Hamburg 1953, S. 103.

9) Vgl. *Bindschedler*, „Rechtsfragen der Europäischen Einigung", Basel 1954, S. 78.

10) In der angeführten Besprechung (vgl. Anmerkung 2) nimmt Hildegard *Krüger* hieran Anstoß. Sie verkennt aber die Rolle der Gründungsverträge, wenn sie diese nur als „Verfassung" der Gemeinschaft und die darauf fußende Verordnungsgewalt als d i e Legislative der Gemeinschaft bezeichnet. Ein Blick in den EWG-Vertrag zeigt die Fülle des Gesetzesrechts neben der eigentlichen Verfassung.

11) *Bindschedler*, a. a. O., S. 54.

12) *Ophüls* in: *Die Gegenwart*, 1951, Nr. 135, S. 26.

13) Entspr. *Bindschedler*, a. a. O., S. 79.

14) Vgl. *Bindschedler*, S. 86.

15) Vgl. *van Asbeck* in: „Rechtsfragen der internationalen Organisation", Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt 1956, S. 39ff., 57.

16) *Sahm* in Europa-Archiv 10—11/1951, S. 3978.

17) Vgl. *Bindschedler*, S. 80.

18) Vgl. *Bindschedler*, S. 93.

19) Vgl. *Thoma* in: „Handbuch des deutschen Staatsrechts", Bd. II, S. 113.

20) Vgl. *Scheuner* in: „Der Kampf um den Wehrbeitrag", Bd. II, München 1953, S. 147.

21) *Bindschedler*, S. 90f.

22) Vgl. *Krüger* in: *DÖV*, 1959, S. 725.

23) Vgl. eingehend hierzu *Kraushaar* in: *DÖV*, 1959, S. 726.

24) *Mattern* in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 1954, S. 219.

25) Vgl. *Laun*, „Recht und Sittlichkeit", 3. Aufl. 1935, S. 104.

26) Vgl. *Klein*, „Die Uebertragung von Hoheitsrechten", 1952, S. 57f., und *Jaenicke* in: *Zeitschrift für ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht*, Bd. 14, S. 81.

Agrarpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Von Norbert Welter

VORBEMERKUNG

Am 1. Januar 1960 wurden die Kontingente für diejenigen Waren, deren Einfuhr noch beschränkt ist, zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden zum zweiten Male ausgeweitet, und am 1. Juli 1960 werden die zwischen diesen Ländern noch bestehenden Einfuhrzölle zum zweiten Male gesenkt werden. Beide Maßnahmen erfolgen auf Grund der vertraglichen Bestimmungen, denen sich die sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes freiwillig unterworfen haben. Der Vertrag von Rom[1] hat den Abbau der Handelsschranken im Innern der EWG und die Aufstellung des gemeinsamen (Außen-) Zolltarifs, d. h. also die Errichtung der eigentlichen Zollunion, durch konkrete Regelungen festgelegt. Dagegen sind andere Bereiche der Wirtschaftspolitik verhältnismäßig kurz abgehandelt oder nur gestreift. Insbesondere zwei große wirtschaftspolitische Aufgaben weist der EWG-Vertrag den Organen der Gemeinschaft zu: die Ausfüllung der Rahmenbestimmungen über die Verkehrspolitik und die Agrarpolitik.

Letzteres drängt zeitlich am meisten, denn nach Artikel 43 des Vertrages ist die EWG-Kommission gehalten, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages, d. h. bis zum 1. Januar 1960, Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik vorzulegen. Zur Erarbeitung der Grundlinien für eine solche gemeinsame Agrarpolitik hatte die Kommission im Juli 1958 eine Konferenz der Mitgliedstaaten in Stresa einberufen[2].

Obgleich die Exekutivorgane der EWG mit großer Eile ihre Vorschläge fertigzustellen versuchten, ist es der EWG-Kommission nicht gelungen, die Vorschläge fristgerecht vorzulegen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß, der laut EWG-Vertrag zunächst gehört werden soll, hat es abgelehnt, über dieses Problem unter Zeitdruck zu beraten. Die Verzögerung entstand vor allem durch den Umstand, daß sich die EWG-Kommission nicht auf die ursprünglichen Vorschläge ihres Vizepräsidenten Sicco L. *Mansholt* einigen konnte. Sie ist der Ausdruck für das zähe Ringen, das in den Hauptstädten der EWG-Länder zwischen den interessierten Verbänden und Behörden um die endgültige Ausgestaltung einer europäischen Agrarpolitik stattfindet.

Der Mansholt-Plan enthält neben einer Bestandsaufnahme der Lage der Agrarwirtschaften und einer Darstellung der Agrarpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten der EWG (Teil I) die Grundsätze der gemeinsamen Agrarpolitik (Teil II) und Vorschläge zur Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich detaillierter Vorschläge für eine gemeinsame Politik für einzelne Waren und Warengruppen (Teil III)[3]. Die allgemeine Lage der Landwirtschaft in den Mitglied-

staaten der EWG wird dabei vor allem unter dem Gesichtspunkt gesehen, daß a) das Gleichgewicht zwischen Produktion und Absatzmöglichkeiten bei einer Reihe von Produkten bedroht ist und b) das Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Vergleich zum Einkommen der übrigen Bevölkerungsschichten in seiner Entwicklung zurückgeblieben ist (Teil I, Kap. I). In Teil III werden nacheinander die Grundsätze der Strukturpolitik, der Marktpolitik und der Handelspolitik entwickelt. Die Verbesserung der Agrarstruktur ist nach dem Vorschlag der Kommission Angelegenheit der Mitgliedstaaten; die Kommission beschränkt sich dabei auf eine Koordinierung. Die Marktpolitik soll

a) ein Gleichgewicht zwischen der Produktion und den Absatzmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft anstreben,

b) die Agrarmärkte stabilisieren und

c) der landwirtschaftlichen Tätigkeit eine angemessene Entlohnung sichern.

Im Rahmen der Marktpolitik soll das gemeinsame Preisniveau für die Grunderzeugnisse innerhalb einer Frist von sechs Jahren, vom 1. Januar 1960 an gerechnet, erreicht sein, d. h. die Uebergangszeit für die Landwirtschaft abgekürzt werden. Für das Endstadium fordert die Kommission eine Stabilisierung der Preise, die über dem Weltmarktniveau liegen. In den Vorschlägen zur Handelspolitik wird die These vertreten, die Landwirtschaft der Gemeinschaft könne dem Wettbewerb auf dem Weltmarkt nur begrenzt ausgesetzt werden. In Teil III sind konkrete Vorschläge zur Errichtung eines „Europäischen Fonds zur Verbesserung der Agrarstruktur", der eine zusätzliche Hilfe für die finanziellen Maßnahmen der Regierungen ermöglichen soll, eines „Europäischen landwirtschaftlichen Ausrichtungs- und Garantiefonds", ähnlich den westdeutschen Einfuhr- und Vorratsstellen, mit Ausrichtungs- und Garantiefonds für einzelne Erzeugnisse oder Gruppen von Erzeugnissen als Unterabteilungen desselben, enthalten. Im einzelnen werden gemeinsame Marktorganisationen für Weizen, Futtergetreide, Zucker, Rindfleisch, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch, Milch und Milchprodukte, Obst und Gemüse sowie Wein vorgeschlagen.

Die Vorschläge der EWG-Kommission decken sich — soweit ein flüchtiges Studium der Vorschläge ein Urteil erlaubt — in Teilen mit den Forderungen des nachfolgenden Beitrages, so hinsichtlich der Verbesserung der Agrarstruktur und der Notwendigkeit, im Gemeinsamen Markt ein Gleichgewicht von Produktion und Absatz anzustreben. Sie weichen indes in wesentlichen Teilen der Markt- und Handelspolitik davon ab. So soll beispielsweise nach den Vorstellungen der EWG-Kommission die Preispolitik auch in der Gemeinschaft Züge einer aktiven Einkommenspolitik tragen, was nur durch die Aufrechterhaltung eines Preisniveaus über dem des Weltmarktes und die Beschränkung des Wettbewerbs der Landwirtschaft in der EWG mit der landwirtschaftlichen Produktion der übrigen Welt möglich ist. Wie stark dieser Agrarprotektionismus der Gemeinschaft ist, zeigt sich in den weitreichenden Interventionsmöglichkeiten der gemeinsamen Marktorganisationen und der großen Anzahl der Erzeugnisse, die der Marktordnung unterliegen. Man ist geneigt anzunehmen, die EWG-Kommission wolle den guten Eindruck, den man aus dem grundsätzlichen Teil des Entwurfes gewinnt, wieder verwischen. Dieser Teil der Vorschläge hat auch in der Bundesrepublik und im Ausland zu lebhafter Kritik geführt[4].

UMSTELLUNGSPROBLEME FÜR DIE EUROPÄISCHE LANDWIRTSCHAFT

Durch den Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wird sich für die Landwirtschaft der EWG-Länder eine völlig neue Situation ergeben. Auch für die landwirtschaftlichen Güter soll nach diesem Vertrag innerhalb von 12 bis 15 Jahren zwischen den sechs Ländern ein Gemeinsamer Markt geschaffen werden[5]. Das bedeutet, daß in den nächsten Jahren die Zölle und die für die Landwirtschaft besonders wichtigen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen in den sechs Ländern fallen werden. Was die staatlichen Handelsmonopole angeht, so werden sie abgeschafft oder doch so umgebaut werden, daß mit dem Ende der Uebergangszeit jegliche Diskriminierung zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten beseitigt ist[6].

Dieser Prozeß bringt naturgemäß für die Landwirtschaft schwierige Umstellungsprobleme mit sich, schwierigere vielleicht noch als für jeden anderen Wirtschaftsbereich, weil sie stärker und länger als die anderen Wirtschaftssektoren im Innern und nach außen vor der freien Konkurrenz geschützt worden ist. Der EWG-Vertrag hat dieser Tatsache Rechnung getragen, indem er für die Landwirtschaft Sonderregelungen[7] getroffen hat. Diese bieten der Landwirtschaft Handhaben, die es ihr erleichtern sollen, sich schrittweise den neuen Gegebenheiten des Gemeinsamen Marktes anzupassen.

Als solche Sonderregelungen sind im Vertrag ein System von Mindestpreisen[8] sowie langfristige Abkommen und Abnahmeverträge[9] vorgesehen. Sie sind indessen nur als Uebergangslösungen gedacht und sollen spätestens mit Ablauf der Uebergangsperiode verschwinden[10].

DIE AUSGANGSSITUATION

Im jetzigen Stadium sind die Märkte für landwirtschaftliche Güter in Mitteleuropa durch eine Vielfalt staatlicher oder halbstaatlicher Reglementierungen charakterisiert[11]. In allen EWG-Ländern werden die Preise landwirtschaftlicher Güter gestützt, staatlich festgesetzt und garantiert, indem den Konsumenten oder den Landwirten direkte oder indirekte Subventionen gewährt werden. Dadurch wird der Absatz der einheimischen Agrargüter zu höheren als den Weltmarktpreisen gesichert. Ein gutes Beispiel für das reichhaltige Instrumentarium, dessen sich die meisten europäischen Regierungen bedienen, bietet der europäische Getreidemarkt[12].

So sichert beispielsweise Belgien seinen Landwirten einen Weizenpreis über dem Weltmarktniveau, indem es die Mühlen zwingt, bei der Vermahlung einen bestimmten Prozentsatz von Inlandsweizen — 1955 waren es 65 vH — beizumischen. In Italien gibt es eine staatliche Behörde, die verpflichtet ist, den Landwirten den Weizen zu bestimmten, ebenfalls über dem Weltmarktpreis liegenden Preisen abzunehmen. Auch in Frankreich nimmt ein staatliches Getreideamt den Landwirten den Weizen und die meisten Futtergetreidearten zu staatlich festgesetzten Preisen ab. Die Bundesrepublik Deutschland schließlich reguliert den Getreidemarkt mit dem Instrument der Einfuhr- und Vorratsstelle. Dieses staatliche Monopol wacht darüber, daß die Jahr für Jahr im Getreidepreis-

gesetz festgesetzten Preise eingehalten werden. Sie tut dies, indem sie die niedrigen Preise des eingeführten Getreides durch Aufschläge auf die höheren deutschen Preise schleust, welche jährlich auf Grund der Produktionskosten auf gesetzlichem Wege neu festgesetzt werden. Lediglich in den Niederlanden können sich die niedrigen Weltmarktpreise für Brot- und Futtergetreide weitgehend frei auswirken.

Wenn auch die Methoden der Agrarpolitik in Mitteleuropa von Land zu Land beträchtlich voneinander abweichen, so ist doch allen das gleiche Ziel gemeinsam. Es besteht in allen Ländern — die Niederlande ausgenommen — das Bestreben, die nationale Landwirtschaft nach außen abzuschirmen und ihr innerhalb der nationalen Volkswirtschaft eine Sonderstellung einzuräumen.

Sonderdasein innerhalb der Volkswirtschaft . . .

All dies geht im Rahmen der nationalen Volkswirtschaften einher mit einer Absonderung der Landwirtschaft von der übrigen Wirtschaft. Der Grundsatz der Marktwirtschaft, daß sich die Preise frei am Markt im Spiel von Angebot und Nachfrage bilden, gilt für die Landwirtschaft nicht. Statt dessen gelten hier für weite Bereiche fixierte Preise, die von der Nachfrage und dem Angebot dieser Güter nicht mehr oder doch nur in den seltensten Fällen reguliert werden. Die Agrarpreise können jedoch nicht isoliert von der übrigen Wirtschaft betrachtet werden, da sie in engem Zusammenhang mit den Preisen anderer Güter stehen. Die Preise für landwirtschaftliche Güter beeinflussen ganz entscheidend auch die Lebenshaltungskosten. Insbesondere bei Beziehern niedriger Einkommen machen die Ausgaben für die Ernährung einen großen, wenn nicht den größten Teil der Lebenshaltungskosten aus. Sie beeinflussen damit mittelbar das Niveau der Löhne und Preise der Industrieproduktion. Eine gesunde Landwirtschaft ist schließlich auch ein guter Kunde der Industrie. Durch die staatliche Preisfixierung ergeben sich jedoch vielfach überhöhte Preise, die die Landwirtschaft gegenüber der übrigen Wirtschaft begünstigen und so Fehlleitungen von Produktionsfaktoren verursachen. Arbeitskräfte und Kapital werden somit nicht immer da eingesetzt, wo sie von volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten aus am produktivsten arbeiten würden.

Aus all diesen Gründen sollte in der EWG die Landwirtschaft nicht, wie es in den einzelnen Ländern bisher der Fall war, ein Sonderdasein innerhalb der Volkswirtschaft führen. Sie ist ein Bestandteil der Volkswirtschaft wie der Handel oder die Textilindustrie, wenn auch mit Sonderproblemen, die sich aus der andersartigen Struktur und den andersartigen Verhältnissen der landwirtschaftlichen Produktion ergeben. Die Landwirtschaft hat ihre eigenen Probleme; sie ist im Unterschied zu den übrigen Zweigen der Wirtschaft auch zu Zeiten der Vollbeschäftigung und wirtschaftlichen Stabilität starken Schwankungen in den Preisen ihrer Produkte und damit in ihrem Einkommen ausgesetzt. Wetter und Naturereignisse bestimmen stark die Ernten. Da der Verbrauch andererseits auf Preisänderungen infolge der geringeren Elastizität der Nachfrage nach Lebensmitteln nur schwach reagiert, führen Schwankungen in der Produktionshöhe zu starken Preisänderungen für landwirtschaftliche Produkte[13].

... und innerhalb der Weltwirtschaft

Die landwirtschaftlichen Märkte in den Ländern der EWG sind heute weitgehend voneinander isoliert. Der gegenseitige Warenaustausch der sechs EWG-Länder mit Nahrungs-, Genuß- und Futtermitteln ist deshalb relativ bescheiden, auch wenn man den überwiegend industriellen Charakter Europas berücksichtigt[14]. Von den Fortschritten in Richtung auf einen freien Handel und eine größere internationale Arbeitsteilung, die in der Nachkriegszeit in Europa erzielt wurden, blieb die Landwirtschaft weitgehend ausgeschlossen. Das GATT hat sich den Einfuhrkontingenten für Agrarerzeugnisse gegenüber als machtlos erwiesen. Der OEEC waren für ihre Liberalisierungsbestrebungen bezüglich des Agrarsektors von vornherein Grenzen gesetzt, da ein großer Teil der Einfuhr von Agrarprodukten in staatlichen Händen liegt und damit bisher allen Liberalisierungsbestrebungen entzogen war.

So haben die europäischen Länder an ihren Handelsschranken gegenüber der Einfuhr von Agrarerzeugnissen durchweg festgehalten: neben den klassischen Mitteln der Zölle (auch in Form von Gleitzöllen) und Einfuhrkontingente gilt dies auch für Sperrfristen, Mindestpreissysteme und Einfuhrschleusen. Unter dem Schutze dieser handelspolitischen Abkapselung haben sich in Europa für Agrargüter stark unterschiedliche Preisniveaus herausgebildet, die die verschiedenen Zielsetzungen und Maßnahmen der jeweiligen Agrarpolitik und nur bedingt die unterschiedlichen Verhältnisse der Agrarproduktion widerspiegeln[15].

AUFGABEN EINER EUROPÄISCHEN AGRARPOLITIK

Nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages sollte im Rahmen der sechs EWG-Länder auch auf dem Gebiete der Landwirtschaft eine internationale Arbeitsteilung möglich sein. Wenn die Ziele des EWG-Vertrages, Maximierung der Produktion und Erhöhung des Wohlstandes, erreicht werden sollen, dann ist es unbedingt erforderlich, daß diese Arbeitsteilung tatsächlich durchgesetzt wird. Das wird eine Aenderung der agrarischen Produktionsstruktur der sechs Länder zur Folge haben. Wenn beispielsweise die Normandie für die Erzeugung von Weizen bessere naturgegebene Voraussetzungen bietet als etwa die Eifel, dann sollte man bestrebt sein, dieser ökonomischen Gegebenheit Rechnung zu tragen, anstatt die bisherige, unter dem Schutz der nationalen Agrarpolitik entstandene, verfälschte und verfälschende Produktionsstruktur zu konservieren.

Mit dem Abbau der Handelshemmnisse soll laut Vertrag die Aufstellung einer gemeinsamen Agrarpolitik einhergehen[16]. Eine solche gemeinsame Agrarpolitik ist ein schwieriges Unterfangen, das in der Vergangenheit allen Bemühungen getrotzt hat[17]. Die gemeinsame Agrarpolitik auszuarbeiten, ist Aufgabe der EWG-Organe. Als ihre Ziele hat der EWG-Vertrag festgelegt: die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung insbesondere durch Erhöhung ihres Pro-Kopf-Einkommens eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und die Verbraucher zu angemessenen Preisen zu beliefern[18].

Die Ausarbeitung dieser gemeinsamen Agrarpolitik wird viel Zeit in Anspruch nehmen. Dennoch ist es notwendig, dabei heute schon einige grundlegende

Tatsachen zu berücksichtigen und den Ergebnissen Rechnung zu tragen, die die bisherige Entwicklung in Europa und auch in den Vereinigten Staaten vermittelt: insbesondere auch deshalb, weil die wirtschaftliche Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu einer Beschleunigung des Integrationsprozesses drängt.

Integration in die Weltwirtschaft . . .

Eine europäische Landwirtschaftspolitik der Sechs sollte nicht isoliert von der übrigen Welt gesehen werden. So wie mit dem Beginn der Uebergangszeit eine Entwicklung zu einer größeren internationalen Arbeitsteilung auf dem Gebiete der Landwirtschaft zwischen den Sechs eingeleitet wurde, so sollte die Arbeitsteilung auch das übrige Europa und die übrige Welt umfassen. Es darf nicht hier als schlecht verworfen werden, was im Innern der EWG gleichsam als Ordnungsprinzip gilt: Konkurrenz über die nationalen Grenzen hinweg. Leider besteht, wie die Pläne zur europäischen Marktordnung zeigen, allzu leicht die Gefahr, daß der nationale Agrarprotektionismus der Sechs durch einen kleineuropäischen Agrarprotektionismus ersetzt wird. Es fällt relativ leicht, sich auf Kosten Dritter zu einigen. Statt der sechs Inseln wir bisher gäbe es ein einziges großes Schutzgebiet, das überdies noch stärker gegenüber der Außenwelt abgeschirmt wäre. Und während der Uebergangszeit gar könnten nationaler und kleineuropäischer Agrarprotektionismus nebeneinander bestehen. Die bisherige handelspolitische Verflechtung auf dem Agrarsektor mit dem Außenraum sollte vielmehr erhalten bleiben und noch ausgedehnt werden. Einfuhren aus Dänemark[19], den übrigen europäischen Ländern und den Ueberseegebieten sollten auch in Zukunft offene Tore finden[20]. Der Gemeinsame Markt als typisches Veredelungszentrum muß diesen Ländern die Möglichkeit geben, ihre Importe gewerblicher Waren aus dem EWG-Raum mit Agrarexporten zu bezahlen. Wenn die EWG der Einfuhr landwirtschaftlicher Güter aus diesen von der Ausfuhr der Agrarproduktion weitgehend abhängigen, vielfach unterentwickelten Ländern ihre Grenzen verschließt, etwa indem sie sich auf die Produktion von Gütern umstellt, die sie bislang aus dem Ausland bezog (beispielsweise von Füllweizen auf Qualitätsweizen), so schmälert sie deren Kaufkraft und beschneidet ihre eigenen Exportchancen. Die Gefahr einer Abschließung des Gemeinsamen Marktes ist besonders groß, wenn die bisherige Preisstützungspolitik der nationalen Regierungen der Sechs auf kleineuropäischer Ebene fortgesetzt würde.

. . . und in die Volkswirtschaft

Die europäische Landwirtschaft — wie die der entwickelten Länder schlechthin — leidet nicht darunter, zu wenig zu produzieren, sondern zu viel. Die alte Malthussche These, die Menschen vermehrten sich rascher als die Nahrungsmittelerzeugung, hat sich in Europa und Nordamerika in ihr Gegenteil verkehrt[21]. Dies ist auf die Erkenntnisse der angewandten Naturwissenschaften und die Mechanisierung der Landwirtschaft zurückzuführen. Die modernen Naturwissenschaften haben gewaltige Fortschritte in der pflanzlichen und tierischen Züchtung, in der Düngung und Fütterung mit sich gebracht. Neue, ertragreichere Pflanzen, leistungsfähigere Tiere, verbesserte Fruchtfolgen, günstigere Anpassung an die natürlichen Wachstumsbedingungen — all das erlaubt eine intensivere Betriebsweise und führt zu höheren Flächenerträgen und zu einer Steigerung der Arbeits-

produktivität. Die Mechanisierung der Landwirtschaft, der stetig zunehmende Einsatz von Maschinen, hat darüber hinaus Arbeitskräfte in der Landwirtschaft freigesetzt und damit zu einer Verringerung der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung und zu Anpassungen der Betriebsstruktur geführt[22]. Ein starkes Ansteigen der Agrarproduktion in den entwickelten Ländern ist die Folge dieser beiden Entwicklungen. Wenn darüber hinaus auch noch die Agrarpreise staatlich gestützt werden — was heute im Grunde überall der Fall ist —, so ergibt sich daraus die Gefahr einer Ueberproduktion. Es wird mehr erzeugt, als der eigene Markt aufnehmen kann. Im Ausland lassen sich solche Ueberschüsse sehr schwer absetzen, selbst als Geschenke.

Das warnende Beispiel der Vereinigten Staaten

In den Vereinigten Staaten sind in den letzten 25 Jahren über 22 Milliarden Dollar für Programme zur Unterstützung der Landwirtschaft ausgegeben worden. Ueber die Hälfte wurde ausgegeben, um die landwirtschaftlichen Preise und Einkommen zu stabilisieren. Weitere 22 Milliarden Dollar wurden für andere Programme, wie beispielsweise für den Aufkauf landwirtschaftlicher Produkte für die Auslandhilfe, ausgegeben, Programme, die nicht unmittelbar zur Unterstützung der Landwirtschaft vorgesehen waren, den Landwirten jedoch direkt oder indirekt zugute gekommen sind. Mitte 1957 verwaltete der Staat landwirtschaftliche Ueberschußprodukte im Werte von 7,3 Milliarden Dollar[23].

Die Weizenüberschüsse allein im Jahre 1955 reichten aus, um den amerikanischen Bedarf zwei Jahre lang zu decken. Die Vorräte an Baumwolle, die sich am 1. August 1955 (Beginn des neuen Erntejahres) in den Händen der staatlichen Warenkreditgesellschaft Commodity Credit Corporation befanden, kamen einem Jahresverbrauch der amerikanischen Baumwollfabriken gleich. Und auch die eingelagerten Futtergetreidemengen (einschließlich Mais) betrugen ein Viertel einer Jahreserzeugung[24].

Die amerikanische Landwirtschaftspolitik hat also zu Ueberschüssen geführt, die nur sehr schwer auf sinnvolle Weise unterzubringen sind. Auf Grund dieser Entwicklung hat sich in der Nachkriegszeit — der Krieg hatte die Entwicklung überdeckt — die Erkenntnis durchgesetzt, daß das amerikanische Preisstützungssystem, das Kernstück der amerikanischen Landwirtschaftspolitik, dringend reformbedürftig sei[25].

DAS KERNPROBLEM: DIE EUROPÄISCHEN GETREIDEPREISE

Auch in der EWG könnte sich eine ähnliche Entwicklung zur Ueberschußproduktion wie in den Vereinigten Staaten anbahnen. Ob und wann es dazu kommt, hängt weitgehend von der Festsetzung der Agrarpreise ab, insbesondere der Getreidepreise. Im Durchschnitt der Jahre 1953/54 und 1955/56 hatten die sechs EWG-Länder bereits einen hohen Selbstversorgungsgrad erreicht[26]. Das heißt, daß die Gemeinschaft sich mit den meisten landwirtschaftlichen Produkten ganz oder fast ganz versorgte, mit Ausnahme der Oele und Fette, bei denen das Defizit 50 vH ausmacht, und in bescheidenem Maße auch bei Getreide (im wesentlichen Hartweizen und Futtergetreide) sowie bei Obst und Südfrüchten (im wesentlichen Südfrüchte). Würden die jetzigen Preise für die Agrarproduktion beibehalten werden, so würde dieser geringe Abstand zwischen Bedarf und Erzeugung in absehbarer Zeit verschwinden. Und der Zeitpunkt wäre nicht mehr fern, wo sich das amerikanische Dilemma auch für die europäischen Länder stellen würde.

Die Preise für landwirtschaftliche Güter sind in den sechs EWG-Ländern heute verschieden hoch. Besonders ausgeprägt ist dies bei Getreide, dessen Preis in allen Ländern gestützt wird. Bei Weizen beispielsweise reicht das Preisgefälle von DM 42,00 pro Doppelzentner in der Bundesrepublik (in Italien gar von DM 46,44) bis zu DM 31,00 in Frankreich und DM 30,85 in den Niederlanden. Bei Roggen liegen die Verhältnisse ähnlich. Auch bei Futtergetreide finden sich ähnlich krasse Unterschiede im Preisniveau, wobei der deutsche Futtergetreidepreis am höchsten und der niederländische am niedrigsten liegt[27].

Solche breiten Preisstreuungen lassen sich kaum mit der Idee des Gemeinsamen Marktes in Einklang bringen. Der Gemeinsame Markt erfordert vielmehr einheitliche Agrarpreise. Das bedeutet, daß die jetzigen Agrarpreise, insbesondere die Getreidepreise, bei denen auf Grund der staatlichen Preisstützung die Unterschiede am ausgeprägtesten sind, nach und nach aneinander angeglichen werden müssen. Hierbei entsteht die entscheidende Frage, auf welchem Niveau diese Anpassung erfolgen soll. Denn dies wird nicht nur über das Einkommen der europäischen Landwirtschaft, sondern auch darüber entscheiden, ob die europäische Landwirtschaft in die Marktwirtschaft eingegliedert werden kann.

Würde die EWG fortfahren, eine solche aktive Einkommenspolitik über die Stützung der Getreidepreise zu führen, also den europäischen Getreidepreis hoch anzusetzen, so würden Produktion und Bedarf bald auseinanderklaffen. „Würden sich die Partnerländer auf eine Preisangleichung nach oben einigen, also etwa auf das Niveau Deutschlands und Italiens, so würde das für die anderen Länder eine Preiserhöhung von ungefähr 10 DM/dz bedeuten. Da insbesondere Frankreich über ein hohes, bisher nicht voll ausgenutztes Erzeugungspotential verfügt — sowohl die Anbaufläche als auch die Erträge können noch erheblich gesteigert werden —, würde dadurch die Produktion außerordentlich stimuliert werden. Mit großer Wahrscheinlichkeit wäre nicht nur die Selbstversorgung sehr schnell erreicht, sondern es würden darüber hinaus erhebliche Ueberschüsse entstehen. Schon ein mittleres, dem Durchschnitt der sechs Länder entsprechendes Preisniveau dürfte in Frankreich eine kräftige Produktionssteigerung auslösen, während mit einem entsprechenden Erzeugungsrückgang in Deutschland und Italien wohl kaum zu rechnen ist. Die Selbstversorgungsgrenze würde auch unter diesen Umständen verhältnismäßig schnell erreicht werden[28].“

Das Argument, ein hohes europäisches Getreidepreisniveau würde es ermöglichen, eine etwaige europäische Ueberproduktion an Getreide verbilligt an die unterentwickelten Länder in Europa und der übrigen Welt abzugeben[29], bedeutet angesichts der Lage am Weltmarkt für Agrarprodukte, insbesondere für Getreide, daß die überschüssigen Getreidemengen praktisch an diese Länder verschenkt würden. Die unterentwickelten Länder brauchen aber vor allem Maschinen, Techniker und Kapital, damit sie ihre eigenen Produktionsmöglichkeiten ausnutzen und ihre Wirtschaft ankurbeln können, und viel weniger landwirtschaftliche Ueberschußgüter. Mit überschüssigem Weizen kann man zwar der Not des Hungers begegnen, aber man kann den Arbeitslosen der unterentwickelten Länder auf diese Weise keine Arbeit geben. Hinzu kommt, daß auch Geschenke im Empfängerland verkauft werden müssen, also Einkommen abschöpfen und nicht schaffen. Die verschenkten Güter würden den normalen Import vermindern und damit nur einen geringen Nettoeffekt erzielen. Das Argument, den Entwicklungs-

ländern durch die Ueberlassung von landwirtschaftlichen Ueberschußprodukten zu helfen, ist also wirtschaftlich wenig überzeugend. Will man den unterentwikkelten Ländern helfen, dann kann dies wirksamer geschehen, indem das Geld, mit dem die Produktion landwirtschaftlichen Ueberschusses ermöglicht würde, den unterentwickelten Gebieten in Form von Krediten zur Verfügung gestellt wird[30].

DIE MACHT DES MARKTES

Die europäische Getreidepreispolitik sollte also nicht mehr — wie dies bisher insbesondere in der Bundesrepublik bei dem bestehenden Defizit möglich war — Mittel einer „aktiven" Einkommenspolitik sein. In der neuen Entwicklungsphase, die mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes begonnen hat, wird in erster Linie der Markt die Preise diktieren[31]. Der europäische Getreidepreis wird also niedriger liegen müssen als der gegenwärtige deutsche, und zwar eher in der Nähe des französischen. Das bedeutet Einkommensverluste für die deutsche und die italienische Landwirtschaft. Diese Verluste können nur durch eine Umstellung der Produktion auf Veredelungserzeugnisse wettgemacht werden. Steigen das Einkommen und die Kaufkraft der Verbraucher, so steigt damit nicht auch entsprechend der Verbrauch landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Es wird im Gegenteil der Verbrauch von Brot und Kartoffeln mit steigendem Einkommen abnehmen. Bei tierischen Erzeugnissen dagegen steigt der Verbrauch, wie die Erfahrungen gezeigt haben. Sofern es in den nächsten Jahren zu einer stetigen Steigerung der realen Kaufkraft kommt, kann die westdeutsche Landwirtschaft den Brutto-Einkommensverlust infolge der Senkung der Agrarpreise ausgleichen, wenn nicht sogar überkompensieren, wenn sie sich auf die Veredelungswirtschaft umstellt[32].

Kennzeichnend für die bisherige nationale Agrarpolitik war und ist das Bestreben, der Landwirtschaft ein annähernd gleich hohes Einkommen zu sichern wie den übrigen Wirtschaftszweigen, insbesondere der Industrie. Die Forderung nach der sogenannten „Parität" ergibt sich aus der Erfahrungstatsache, daß die Produktivität und das Einkommen in den Gewerbezweigen stärker ansteigen als in der Landwirtschaft. Dies hat in der Industrie steigende Löhne zur Folge, die die Landwirtschaft ihren Beschäftigten nicht ohne weiteres zahlen kann.

In der Vergangenheit hat man der Forderung nach Parität vielfach dadurch Rechnung getragen, daß die Preise für Agrargüter überhöht fixiert und staatlich garantiert wurden. Dieser Weg führt, wie das amerikanische Beispiel lehrt, zur landwirtschaftlichen Ueberproduktion und damit in eine wirtschaftspolitische Sackgasse. Die Preise den Marktgesetzen zu entziehen und sie unter einkommensverteilungspolitischen Gesichtspunkten zu bestimmen, ist einmal unwirksam, zum anderen ein Hindernis für den wirtschaftlichen Fortschritt. Diese Methode ist insofern unwirksam, als die Preisstützung unterschiedslos allen Landwirten zugute kommt. In erster Linie begünstigt sie die durchrationalisierten Betriebe, die am wenigsten oder überhaupt nicht darauf angewiesen sind; nicht dagegen oder in nur geringem Maße die eigentlich hilfsbedürftigen kleinen Landwirte, die nur geringe Mengen auf dem Markt absetzen und deshalb gar nicht in den Genuß der Preisstützung kommen. Ihnen kann keine globale, sondern nur eine gezielte Förderung helfen[33].

LANDWIRTSCHAFT — EIN SCHRUMPFENDER WIRTSCHAFTSZWEIG

Bei allen Förderungsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft sollte Klarheit darüber herrschen, daß die Landwirtschaft zu den schrumpfenden Zweigen der Volkswirtschaft gehört[34]. Diesen Schrumpfungsprozeß aufhalten, hieße sich gegen die Entwicklung stellen. Selbst unter der jetzigen protektionistischen Agrarpolitik ist die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung der Bundesrepublik von 1950 bis 1956 um rund eine Million zurückgegangen[35]. Die Landwirtschaft wird auch in Zukunft weiter an Bedeutung verlieren, ihr Anteil am Sozialprodukt wird fallen, und die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung wird weiter absinken. Nach den Berechnungen von Professor *Baade* wird in den nächsten fünfzehn Jahren in Deutschland eine weitere Million aus der Landwirtschaft abwandern, in Frankreich werden es 2 Millionen und in Italien 3,5 bis 4 Millionen sein, für den gesamten EWG-Raum insgesamt 6,5 bis 7 Millionen[36]. Sie werden in produktivere Wirtschaftszweige überwechseln, weil die Landwirtschaft in der EWG überbesetzt ist und infolgedessen an dem allgemeinen Lohnanstieg nicht teilhaben kann.

STRUKTURPROGRAMM ALS ZUKUNFTSAUFGABE

Den in der Landwirtschaft Tätigen ein angemessenes Einkommen zu gewährleisten, ist nur möglich, wenn die Produktivität der Landwirtschaft erhöht wird, d. h. wenn mehr landwirtschaftliche Güter von weniger Beschäftigten erzeugt werden[37]. Die in der Landwirtschaft verbleibenden Arbeitskräfte müssen in die Lage versetzt werden, ein annähernd gleich hohes Einkommen wie in der Industrie zu erzielen. Das erfordert bei der gegenwärtigen Agrarstruktur in Europa eine Strukturverbesserung großen Ausmaßes; Betriebsaufstockungen, Arrondierungen, Flurbereinigung — all dies sind Aufgaben für die Zukunft, die viel Kapital und Opfer der Gemeinschaft erfordern werden.

Die Abwanderung von überschüssigen Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in andere Wirtschaftszweige, Industrien und Dienstleistungsgewerbe, ist geradezu eine Vorbedingung für die weitere wirtschaftliche Expansion. Wenn das wirtschaftliche Wachstum in der Zukunft in einem angemessenen Tempo und Ausmaß weitergehen soll, dann besteht die Gefahr, daß es bald auf Engpässe auf dem Arbeitsmarkt stößt. Die Arbeitskraftreserven in der EWG sind heute weitgehend ausgeschöpft. Neue Arbeitskräfte, ohne die die wirtschaftliche Expansion undenkbar ist, kann nur die Landwirtschaft liefern. Die Abwanderung ist deshalb nicht nur ein Problem der Einkommenssicherung der in der Landwirtschaft verbleibenden Arbeitskräfte, sondern auch ein Problem der industriellen Expansion.

Die Abwanderung darf jedoch nicht, wie dies zu Beginn der Industrialisierung der Fall war, Auswanderung in die Städte bedeuten. Sie darf nicht zur Landflucht mit allen ihren unliebsamen Folgen entarten[38]. Damit würde eine wirtschaftliche, kulturelle und politische Verödung der landwirtschaftlichen Gebiete und eine industrielle Zusammenballung ausgelöst werden. Eine übermäßige industrielle Konzentration an wenigen Schwerpunkten liegt nicht im Interesse der EWG, sie ist wirtschaftlich mit hohen Kosten verbunden, soziologisch mit einer Entwurzelung und Proletarisierung der einstigen Landbevölkerung und strategisch mit

einer empfindlichen Verwundbarkeit. Mit der Abwanderung muß vielmehr eine Ansiedelung von Industrien auf dem Lande einhergehen. Nicht die Arbeitskräfte sollen wandern, sondern das Kapital. Sofern die Industrie nicht von selbst den Weg auf das Land findet, ist es Aufgabe der staatlichen und Gemeinschaftsorgane, die Industrieansiedlung mit allen Mitteln fördern[39].

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. die zusammenfassende Darstellung des EWG-Vertrages vom 25. 3. 1957 in Europa-Archiv 11—12/1957, S. 9897—9923.

[2]) Vgl. die Entschließung der Landwirtschaftskonferenz der EWG in Stresa (3.—11. 7. 1958) in Europa-Archiv 19—20/1958, S. 11131 bis 11132.

[3]) Vgl. „Les propositions du Marché Commun relatives à la politique agricole commune“ in: *Revue du Marché Commun*, Nr. 19, November 1959, S. 396—399, und die Ausführungen von Jan *Hasbrouck* in: *The New York Herald Tribune* (European Edition), 26. November 1959, S. 11.

[4]) Ueber die Reaktion auf die Mansholt-Vorschläge in der Bundesrepublik siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. 12. 1959, *DGB-Nachrichtendienst* vom 23. 11. 1959, DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag), Meldung Nr. 62/59 vom 12. 12. 1959 und *Neue Zürcher Zeitung* vom 6. 12. 1959 („So soll, nach den einstweilen vorliegenden Informationen, ein durchweg dirigistisch konzipiertes, geschlossenes Produktions-, Preis-, Absatz- und Verbrauchsgefüge auf dem Agrarsektor geschaffen werden“); Hans Herbert *Götz*, „Neue Fesseln im Gemeinsamen Markt“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Dezember 1959.

[5]) „Der Gemeinsame Markt umfaßt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes finden auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung“ ... Art. 38 EWG-Vertrag.

[6]) Art. 45 EWG-Vertrag.

[7]) Einen guten Ueberblick über den systematischen Aufbau der Sonderbestimmungen (S. 54f.), eine ausführliche juristische Würdigung der einzelnen Sonderbestimmungen und manch wertvollen Hinweis auf einschlägige, juristisch strittige oder Zweifelsfragen (so z. B. über die sachliche Abgrenzung der Sonderregelungen, S. 144—151) bieten H. *Marmulla* und P. *Brault*, „Europäische Integration und Agrarwirtschaft“, München, BLV-Verlagsgesellschaft 1958, 454 S.

[8]) Art. 44 EWG-Vertrag.

[9]) Art. 45 EWG-Vertrag.

[10]) Vgl. hierzu das CEPES-Gutachten „Agrarpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ vom 18. Juni 1958, das sich insbesondere mit den Problemen und den Schwierigkeiten einer gemeinsamen Agrarpolitik in der Uebergangszeit befaßt.

[11]) Eine Uebersicht über den Stand der Andienungspflicht, Kontingentierung und die Höhe der Zinssätze für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse sowie eine Gegenüberstellung des Liberalisierungsstandes der sechs Vertragsländer vermittelt Ernst *Engel*, „Die Agrarwirtschaft im Gemeinsamen Markt“, Hamburg: Paul Parey-Verlag 1957, 206 S.

[12]) Vgl. hierzu insbesondere die Jahresberichte der OEEC zur Landwirtschaftspolitik: „Agrarpolitik in Europa und Nordamerika“, Bonn 1957; „Landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik in Europa und Nordamerika“, Bonn 1958; „Third Report on the Agricultural Policies in Europe and North America“, Paris 1958; und Fritz *Baade*, „Die deutsche Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt“, Heft 4 der Schriftenreihe zum Handbuch für europäische Wirtschaft, Baden-Baden, Bonn, Frankfurt a. M.: Verlag August Lutzeyer 1958.

[13]) Vgl. hierzu R. *Plate*, „Marktstellung der Landwirtschaft und Disparität“ in: „Hilfe zur Selbsthilfe“, Tagungsprotokoll Nr. 10 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1958, S. 64ff.

[14]) Ueber die Handelsverflechtung und -struktur der EWG-Länder vgl. Fritz *Baade*, a. a. O., S. 61ff.

[15]) Vgl. hierzu „Los Productos Agricolas y el Mercado Comun Europeo“ in: „Sobre Productos“, Boletin No. 29, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FOA). Die englische und französische Ausgabe dieser vorzüglichen Untersuchung der EWG-Agrarmärkte ist vergriffen.

[16]) Art. 38 EWG-Vertrag.

[17]) Ueber die bisherigen Erfahrungen einer koordinierten (nicht gemeinsamen) Agrarpolitik in der Benelux berichtet anschaulich Volkmar *von Arnim*, „Die Agrarpolitik Belgiens unter besonderer Berücksichtigung der Probleme, die sich aus der Beneluxunion ergeben“ in: „Gegenwartsprobleme der Agrarökonomie. Festschrift für Fritz Baade zum 65. Geburtstag“, Hamburg: Hoffmann & Campe-Verlag 1958, 482 S. (hier: S. 16ff.).

[18]) Art. 39 EWG-Vertrag.

[19]) Dänemark, obgleich Mitglied der Europäischen Freihandelsvereinigung, ist als geographische „Drehscheibe“ zwischen Gemeinsamem Markt und Kleiner Freihandelszone

nach wie vor stark am Absatz seiner Agrarerzeugnisse in der Bundesrepublik interessiert. Ob seine Erwartungen in Erfüllung gehen werden, hängt nicht zuletzt von der landwirtschaftlichen Preis- und Außenhandelspolitik der EWG ab.

[20]) Mit einem Sonderaspekt der Auswirkungen des Gemeinsamen Marktes, nämlich mit den Auswirkungen der Assoziierung der Ueberseegebiete mit der EWG, auf die Absatzchancen der Drittländer befaßt sich der ausführliche Bericht eines GATT-Arbeitsausschusses „Report of the Working Party on the Association of Overseas Territories with the European Economic Community including Trade Studies", General Agreement of Tariffs and Trade, Genf 1958.

[21]) Vgl. dazu Fritz *Baade*, a. a. O., S. 198.

[22]) Vgl. dazu den Beitrag von Hermann *Priebe*, „Die Agrarprobleme der Entwicklungsländer im Spiegel der europäischen Entwicklung" in: *Offene Welt*, Nr. 60, „Agrarentwicklung", Opladen 1959.

[23]) „Toward a Realistic Farm Program", hrsg. vom Committee for Economic Development (CED), New York, Dezember 1957, S. 5.

[24]) Die Beispiele sind einer Veröffentlichung des CED, „Economic Policy for American Agriculture", New York 1956, entnommen.

[25]) „Es gibt also nur eine vernünftige Schlußfolgerung hieraus: unsere Landwirtschaftsprogramme haben ihr erklärtes Ziel, Einkommen und Preise zu stabilisieren, zu stützen und zu schützen, nicht erreicht. Tatsächlich haben unsere Landwirtschaftsprogramme, langfristig gesehen, dahin gearbeitet, die Stellung der Landwirte zunehmend unsicher zu machen." „Toward a Realistic Farm Program", a. a. O., S. 5; s. auch *Baade*, a. a. O., S. 199.

[26]) Für die Gemeinschaft insgesamt lag der durchschnittliche Selbstversorgungsgrad für Getreide (insgesamt) bei 87 vH, für Brotgetreide bei 92 vH, für Futtergetreide bei 80 vH, für Fleisch (insgesamt) bei 99 vH, für Rind- und Kalbfleisch bei 98 vH, für Geflügel und Eier bei 94 vH und für Fette und Oele bei 48 vH. Vgl. Pierre *Fromont*, „Les Problèmes de l'Agriculture" in: „Le Marché Commun et ses Problèmes", Sondernummer der *Revue d'Économie Politique*, Nr. 1, 1958, Paris, S. 170ff.

[27]) Vgl. hierzu *Baade*, a. a. O., S. 147ff., und „Die Agrarmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Mai 1958, S. B 1—29.

[28]) Zitiert aus: „Die Agrarmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, a. a. O., S. B 29.

[29]) Edmund *Rehwinkel*, „Aktuelle Kernfragen der europäischen Wirtschafts- und Agrarpolitik", Uelzen (o. J.), S. 8—9.

[30]) Vgl. hierzu Hans Herbert *Götz*, „Europäische Agrarpolitik auf neuen Wegen", Baden-Baden/Bonn: Verlag August Lutzeyer 1959, S. 23—25.

[31]) Vgl. *Baade*, a. a. O., S. 16—17 und S. 197—200.

[32]) Vgl. hierzu *Baade*, a. a. O., S. 94ff., insbesondere: „Wenn wir für die nächsten fünfzehn Jahre mit einer jahresdurchschnittlichen Steigerung der realen Kaufkraft der Verbraucher um 3 vH rechnen dürfen, so kann man erwarten, daß dadurch die mengenmäßige Nachfrage nach Fleisch, Eiern und Schlachtgeflügel, bis zu einem gewissen Grad auch nach Milch- und Molkereiprodukten, so weit steigt, daß das Verkaufsprodukt der deutschen Landwirtschaft sich bei gleichbleibenden Preisen um 2—3 Milliarden DM erhöht. Der Verlust an Bruttoeinkommen durch die Senkung der Agrarpreise auf den ‚europäischen Durchschnitt', welchen Präsident Rehwinkel auf 1,2 Milliarden DM schätzt, könnte also nicht nur ausgeglichen, sondern sogar überkompensiert werden" (S. 194).

[33]) In dieser Richtung bewegen sich seit einigen Jahren die Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung für die deutsche Landwirtschaft. Vgl. dazu die „Grünen Berichte" und „Grünen Pläne" der Bundesregierung.

[34]) Vgl. dazu *Götz*, a. a. O., S. 31ff.

[35]) Vgl. dazu *Baade*, a. a. O., S. 203.

[36]) Ebenda, S. 201ff.

[37]) Vgl. auch Werner *Schüttauf*, „Das Produktivitätsproblem in der Landwirtschaft" in: „Festschrift für Fritz Baade", a. a. O., S. 372ff.

[38]) Vgl. hierzu Peter *Quante*, „Die Abwanderung aus der Landwirtschaft als Folge der geringen Elastizität des Nahrungsverbrauchs" in: „Festschrift für Fritz Baade", a. a. O., S. 301ff. Quante hat als einer der ersten vor einem Vierteljahrhundert herausgestellt, daß das wesentlichste Merkmal der „Landflucht" nicht der Orts-, sondern der Berufswechsel der in Frage kommenden Personen ist.

[39]) Die Einstellung zur regionalen Entwicklungspolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Sie wird heute wohl in allen Industriestaaten anerkannt und auch praktiziert.

Skandinavische Überlegungen zur „Kleinen Freihandelszone“

Von Wilhelm Paues

Der Stockholmer Vertrag über die „Kleine Freihandelszone“ wird in den nächsten Monaten von den nationalen Parlamenten der sieben Mitgliedstaaten diskutiert und wahrscheinlich auch ratifiziert werden. Eine Analyse des Vertragstextes ist sehr viel schwieriger, als vor Inkrafttreten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Analyse der Verträge von Rom gewesen ist. Das liegt vor allem daran, daß für den Stockholmer Vertrag nur relativ geringe Vorarbeiten geleistet worden sind und nur spärliche Unterlagen in Form von Parlamentsprotokollen usw. vorliegen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind noch nicht sämtliche Dokumente verfügbar. Es fehlen insbesondere die verschiedenen Stellungnahmen der Regierungen mit den entsprechenden Erläuterungen. So kann sich eine Vertragsinterpretation nur unmittelbar an den Vertragstext halten.

Zunächst muß jede Analyse der Stockholmer Verträge methodisch anders ansetzen als eine solche der Verträge von Rom. Die juristische Tradition Großbritanniens und der skandinavischen Länder ist eine völlig andere als die der EWG-Staaten. Hinzu kommt, daß die Zeit für das Ausarbeiten der einzelnen Vertragsbestimmungen sehr viel knapper war als der Verhandlungszeitraum für die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die formellen Unterschiede sind aus diesen beiden Gründen außerordentlich groß: im Gegensatz zu den ausführlichen Bestimmungen des EWG-Vertrages stehen im Stockholmer Vertrag nur sehr kurz gefaßte Artikel. Die Debatten in Stockholm wurden fast ausschließlich in englischer Sprache geführt — und zwar ohne Dolmetscher —, so daß in die Vertragsformulierungen die angelsächsischen Denkvorstellungen und juristischen Nomenklaturen eingegangen sind. Sie wurden zur gemeinsamen Basis für alle Vertragspartner. Das Grundprinzip hierbei war das britische „Case-Law“, das auf konkrete Präzedenzfälle aufbaut und auf eine allgemeine Systematisierung der Rechtsmaterie verzichtet. Den Gerichten wird dadurch ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt als in den romanischen Ländern, weil man die Gerichtshöfe nicht bereits im voraus durch eine allzu minutiöse Gesetzgebung binden möchte. Konsequenterweise entwickeln sich auch Rechtslehre und Rechtspraxis anders, als sie der Gesetzgeber ursprünglich voraussah. Ein Ausdruck dieser anderen juristischen Auffassung ist die Tatsache, daß im Stockholmer Vertrag kein Gerichtshof vorgesehen ist, dagegen aber Expertenausschüsse zur Behandlung und Begutachtung von schwierigen Einzelfragen. Diese Ausschüsse können ihre Ergebnisse dem Rat unterbreiten.

Schon in dieser Lösung findet man einen Beweis dafür, daß zwischen den Mitgliedsländern der Kleinen Freihandelszone Vertrauen bestehen muß. Indem die in jedem Mitgliedsland hochentwickelte staatsbürgerliche Disziplin auf internationale Ebene übertragen wurde, ist die Konstruktion des Stockholmer Vertrages erheblich erleichtert worden. Eine solche gemeinsame Vertrauensbasis vermindert

die internationale Rechthaberei unter den Mitgliedern in allen Fällen, in denen die Lösung von auftretenden Schwierigkeiten noch nicht vorgesehen und im Vertrag geregelt worden ist. Es ist interessant, daß sich auch die kleineren Staaten der EFTA, die immerhin sechs von sieben Mitgliedstaaten ausmachen, dieser lockeren Lösung freiwillig unterworfen haben. Die einzige Erklärung hierfür ist, daß die Europäische Freihandelsvereinigung über keine positiven Zwangsmittel verfügt, sondern im Bedarfsfall nur sogenannte Gegenmaßnahmen gestattet. Solche Maßnahmen sind durch einfachen Mehrheitsbeschluß möglich, also durch eine Mehrheit von vier gegen drei Mitglieder. Man hat in der EFTA absichtlich nicht die Vollstreckung von Urteilen vorgesehen, sondern nur eine Art von „moralischem Scherbengericht" zugelassen, das aber im Ernstfall nahezu ebenso wirksam werden kann. Die Ehrengerichtshöfe der alten Garderegimenter waren, wenn man es heute recht bedenkt, durchaus keine machtlosen Einrichtungen.

Hinzu kommt, daß die materiellen Bestimmungen im Stockholmer Vertrag spärlicher sind als im Vertrag von Rom. Präzis formuliert sind die Bestimmungen über den Abbau der Handelshemmnisse innerhalb der Zone. Es findet sich jedoch kaum eine Andeutung über weitergehende Harmonisierungen oder Koordinierungen, etwa in dem Sinne, wie sie im Vertrag von Rom stipuliert worden sind. Damit bleibt eine entscheidende Frage offen, nämlich die, ob man tatsächlich Fortschritte innerhalb der Zone ohne solche Harmonisierungen erzielen kann.

Immerhin werden die wirtschaftlichen Konsequenzen des Zollabbaus zwischen den Mitgliedsländern denen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ähnlich sein. Friktionen werden in beiden Blöcken, in der EWG und in der EFTA, auftreten, wenn die nationalen Verschiedenheiten nicht mehr durch Zölle und Kontingente aufgefangen werden. Man muß deshalb damit rechnen, daß auch in der EFTA die nationalen Unterschiede in Gesetzgebung und Steuerpolitik im Laufe der Entwicklung deutlich werden und daß gewisse Anpassungsmaßnahmen infolge der durch diese Unterschiede entstehenden Reibungen notwendig werden könnten. Hierüber wird man von Fall zu Fall und nicht grundsätzlich „avant la lettre" verhandeln müssen. Es wäre deshalb außerordentlich wichtig, daß die EWG und die EFTA von vornherein in dieser Frage eine enge Zusammenarbeit anstreben, so daß sich die beiden Wirtschaftsblöcke nicht unabhängig voneinander formieren und jeder für sich Lösungen findet, die sich später als miteinander unvereinbar herausstellen könnten. Der Brückenschlag zwischen diesen beiden Gebieten müßte bei einer solchen Tendenz des Auseinanderlebens zunehmend schwerer werden.

Die EFTA ist eine Freihandelszone, und das bedeutet, daß die Mitglieder ihre nationale Zollautonomie gegenüber Nichtmitgliedern behalten. Im Stockholmer Vertrag finden sich jedoch gelegentlich Regelungen (die mehr sind als bloße Andeutungen), wonach diese einzelstaatliche Zollunabhängigkeit eher restriktiv ausgedeutet wird. Die zollpolitische Unabhängigkeit der einzelnen Regierungen bedeutet danach nicht vollständige Freiheit in der Zollpolitik. So könnte beispielsweise eine isolierte Zollsenkung eines Landes für ein Vorprodukt, das nicht aus der Zone bezogen wird, zu erheblichen Verkehrsverlagerungen führen. Aus diesem Grunde sind die EFTA-Mitglieder übereingekommen, keine Senkungen ihrer Außenzölle ohne vorherige Konsultation mit den übrigen Mitgliedern vorzunehmen. Auch Zollerhöhungen eines Landes können zu Verkehrsverlagerungen füh-

ren und sollen deshalb, nach den Bestimmungen des Vertrages, nur mit Umsicht und gegenseitiger Rücksichtnahme erwogen werden.

Schon in dieser Regelung zeigt sich, wie in dem Vertrag Freiheit und Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder mit gegenseitiger Rücksichtnahme und Verantwortung für die gesamte Ländergruppe verbunden ist. Natürlich ist dieser Grundsatz vertraglich und administrativ äußerst schwierig zu fixieren. Eine erste Probe aufs Exempel dieses Stockholmer Vertragsgeistes werden die künftigen GATT-Verhandlungen abgeben. Jedenfalls läßt sich heute schon dies absehen: im Vergleich zu den EWG-Staaten kann jedes EFTA-Land von sich aus eine liberalere Zollpolitik führen, ohne von den kollektiven Beschlüssen oder von einzelnen Vetos anderer, protektionistischer eingestellter Länder abhängig zu sein. In der EFTA darf jedes Mitglied liberaler sein als alle übrigen, während in der EWG bis zum Ende der zweiten Etappe der Uebergangszeit die jeweils fünf übrigen Länder nicht liberaler sein dürfen als das am meisten protektionistische Mitglied.

Interessant ist die im Stockholmer Vertrag vorgesehene Lösung der Wettbewerbsprobleme. Dem EFTA-Vertrag liegt hierbei eine völlig andere Konzeption zugrunde als dem EWG-Vertrag. Abkommen zwischen Firmen oder Verbänden innerhalb der EFTA-Zone sind nicht *a priori* verboten. Nur wenn solche Abkommen die erwarteten Vorteile des Abbaus der Handelshindernisse zunichte machen, können Gegenmaßnahmen gefordert und durchgesetzt werden. Dahinter steckt vermutlich die Auffassung der vertragschließenden Parteien, daß nicht jede Zusammenarbeit zwischen Unternehmungen schädlich ist, sondern gelegentlich sogar die Voraussetzung für eine effiziente wirtschaftliche Integration sein kann. Absprachen dieser Art sind deshalb nicht grundsätzlich verboten worden. Infolgedessen besteht unter den EFTA-Ländern nicht die gleiche Unsicherheit in dieser Frage wie innerhalb der EWG hinsichtlich der Ausdeutung der Artikel 85 und 86. Auch hier findet sich im Stockholmer Vertrag der Grundsatz der Freiheit, die an eine undefinierte, aber gleichwohl reale Verantwortlichkeit gegenüber dem Gesamtkomplex geknüpft ist.

Welches sind nun die besonderen Schwierigkeiten einer Freihandelszone? Während der Verhandlungen über die Errichtung einer Europäischen Freihandelszone im Rahmen der OEEC stand die Gefahr der Verkehrsverlagerungen infolge von Einfuhren aus Nichtzonenländern im Mittelpunkt der Diskussionen. Auch während der EFTA-Verhandlungen wurde dieses Problem mit Sorgfalt und nicht ohne Schwierigkeiten ausdiskutiert. Bei der Ausarbeitung der Ursprungsregeln hat man sich auf die Festlegung einer *Prozent*regel (mit Anspruch auf ein Maximum von 50 Prozent nichtzonaler Warenbestandteile und einer komplettierenden Rohstoffliste) und auf die Erstellung einer vollständigen *Prozeß*liste geeinigt. Der alternative Gebrauch des Prozent- oder Prozeßverfahrens ist — mit Ausnahme für Güter der Textil- und Bekleidungsindustrie — gestattet. Für Textilwaren gilt im allgemeinen nur das Prozentverfahren.

Eine positive Auswirkung der Bestimmungen über Textilgüter ist, daß man im EFTA-Bereich Verkehrsverlagerungen aus Niedriglohnländern nicht so zu befürchten braucht wie in der EWG. Nach der Philosophie der EWG ist eine gemeinsame Handelspolitik geradezu das Korrektiv für die Gefahren aus einem freien Handelsverkehr mit Niedriglohnländern.

Ob eine Freihandelszone mit solchen Ursprungsregeln funktionsfähig ist, wird die praktische Erfahrung erweisen. Wenn trotz der Ursprungsregeln gewisse Verkehrsverlagerungen innerhalb der EFTA auftreten, so bietet der Stockholmer Vertrag eine Reihe von Möglichkeiten der Korrektur. Sollte sich dabei herausstellen, daß zur Bereinigung einiger Fälle von Verkehrsverlagerungen zu strenge Ursprungsregeln erforderlich wären, so ist es durchaus nicht ausgeschlossen, daß sogar eine Angleichung der Außenzölle als ein liberales Gegenmittel vorgeschlagen werden könnte.

In den EFTA-Ländern wird zur Zeit an einer Analyse der Auswirkungen des Stockholmer Vertrages auf die Einfuhr- und Ausfuhrmöglichkeiten für zonale Waren gearbeitet. Die sehr kurze Zeitspanne zwischen dem Inkrafttreten des EFTA-Vertrages und den ersten vorgesehenen Zollsenkungen (Mitte 1960) bereitet naturgemäß den Unternehmern gewisse Schwierigkeiten. Sie haben bis jetzt die Auswirkungen einer Freihandelszone, die sich für sie aus den ungleich hohen Außenzöllen ergeben werden, noch nicht im einzelnen untersucht und z. T. sogar in ihrer Bedeutung kaum erfaßt. Eine der wesentlichen positiven Folgeerscheinungen der EFTA ist jedoch — und damit beginnen sich die Unternehmer in der Freihandelszone allmählich vertraut zu machen —, daß die kontinentalen EFTA-Länder jetzt „einen halben Fuß im britischen Commonwealth haben". Ein schwedisches Vorprodukt beispielsweise, das in Großbritannien veredelt wird, kann jetzt zollfrei in Großbritannien importiert werden und genießt dann Zollpräferenz im gesamten Commonwealth-Bereich. Diese neue Situation eröffnet für die kontinentalen EFTA-Unternehmer — zusammen mit den Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit — einen wichtigen und wirtschaftlich interessanten Zutritt zum Commonwealth mit seinen 550 Millionen Konsumenten. Andererseits werden Commonwealth-Vorprodukte, die nicht schon jetzt auf der Rohstoffliste stehen, in Großbritannien zollfrei eingeführt und durch Weiterveredlung zu einem Freihandelsgut für den gesamten EFTA-Bereich. Hierdurch trägt die Europäische Freihandelsvereinigung ganz erheblich zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern des Commonwealth und mit Kanada bei, und zwar unter liberalen Aspekten.

Auch die Staaten, die nicht EFTA-Mitglieder sind, werden die Europäische Freihandelsvereinigung, so wie sie sich durch den Stockholmer Vertrag darbietet, als eine liberale Konstruktion anerkennen müssen. Durch die kleinen EFTA-Staaten, die häufig Zollfreiheit für hochentwickelte Vorprodukte einräumen, können auch nichtzonale Waren Zugang zur EFTA finden und nach Weiterveredelung zollfrei nach Großbritannien weiterexportiert werden. Durch die 50-Prozent-Klausel wird sich in aller Regel eine Möglichkeit finden lassen, ein eingeführtes Gut zu veredeln und zu einem Zonenprodukt zu machen. Dadurch wird es für die außenstehenden Nicht-EFTA-Staaten verhältnismäßig leicht sein, sich wirtschaftlich mit der EFTA zu arrangieren, leichter jedenfalls als mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Es bleibt dennoch die entscheidende Forderung an die EFTA zu stellen, zu der sie sich selbst bereits in der Präambel zum Stockholmer Vertrag bekannt hat: den Brückenschlag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und damit die Ueberwindung der europäischen Blockbildung anzustreben und nach Kräften alle Tendenzen zur Rivalität innerhalb Europas abzubauen.

Die Teilintegration als Etappe auf dem Weg zu einer weltweiten Zusammenarbeit

Von Joachim Willmann

William *Diebold* jr.: "The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950—1959." Published for the *Council on Foreign Relations*, by Frederick A. Praeger, New York 1959, 750 S.

Als der französische Außenminister Robert *Schuman* am 9. Mai 1950 seinen Vorschlag unterbreitete, die deutsche und die französische Kohle- und Stahlindustrie einer gemeinsamen Organisation zu unterstellen, die auch für andere europäische Länder offenstehen sollte, begann eine neue Aera in der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit Europas. Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 25. Juli 1952 wurde gleichsam ein Ring um einige europäische Länder gelegt, der sie fester aneinander binden sollte.

Die erste Phase der europäischen Zusammenarbeit war gekennzeichnet durch einen sehr viel weiteren, gleichzeitig aber lockeren wirtschaftlichen Rahmen, den der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC) allen Ländern Westeuropas — mit Ausnahme Spaniens, das erst 1959 die volle Mitgliedschaft erwarb — bot und der auch die Vereinigten Staaten und Kanada lose mit den Problemen und dem Geschick Europas verband. Die OEEC verlegte den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Beseitigung der bestehenden Handelsschranken und die Wiederherstellung der Konvertibilität der europäischen Währungen, und zwar durch die Methoden der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (Kooperation). Die nächste Phase europäischer Zusammenarbeit, die mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl begann, war stärker ausgeprägt: aus dem Verband der 17 westeuropäischen Länder hatten sich allmählich einige herauskristallisiert, die zu weitergehender Zusammenarbeit bereit waren. Das Ziel, das diese Länder, nämlich Belgien, die Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande, anstrebten, war die Schaffung eines integrierten gemeinsamen Marktes, der aber auf die Sektoren Kohle und Stahl beschränkt sein sollte. Die von ihnen gewählte Methode war neu: die Entscheidungen sollten nicht mehr von Fall zu Fall zwischen souveränen Regierungen ausgehandelt, sondern durch Beschlüsse einer selbständigen, von den Regierungen der Mitgliedsländer unabhängigen und über den nationalen Interessen stehenden (sog. supranationalen) Hohen Behörde für alle Beteiligten verbindlich festgelegt werden. Mit der Montanunion hat die institutionelle Integration ihren Anfang genommen. Den Erfahrungen, die man mit ihr gemacht hat, den Wechselfällen ihres Schicksals, das durch beachtliche Erfolge, aber auch manche Unzulänglichkeiten charakterisiert ist, geht William *Diebold* jr. in einer umfangreichen und sehr abgewogenen Untersuchung nach, die unlängst vom *Council on Foreign Relations* veröffentlicht worden ist.

Diebold erinnert, daß im Hintergrund des Schumanplanes mehr stand als nur das Bestreben nach europäischer Integration (S. 8). Einmal stellte sich die „deutsche Frage“, das Problem der Einordnung der Bundesrepublik in das westliche Koalitionssystem. Diese Frage existierte bereits seit der Gründung der Bundesrepublik als einer staatlichen Ordnung der drei westlichen Besatzungszonen; sie wurde aber im damaligen Zeitpunkt besonders dringlich, da die Auseinandersetzung zwischen Ost und West durch den Koreakrieg einen gefährlichen Höhepunkt erreichte. Zum anderen drängte aber auch die besondere Situation der Montanindustrie in Europa auf eine neue Lösung. Weder die ehrgeizigen Expansionsprogramme für die Kohle- und Stahlindustrie in Frankreich noch die einseitig zu Lasten der Bundesrepublik verhängte Kuratel über die Ruhr durch eine internationale Ruhrbehörde konnten als langfristige Lösung der Probleme dieser beiden Wirtschaftssektoren im europäischen Sinne gelten (S. 21).

Hier zeigte der Schumanplan einen Ausweg. Politisch bedeutete er einen ersten Schritt zu einer europäischen Integration und insbesondere zur Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland. Wirtschaftlich gesehen, war der Schumanplan ein Mittel zu stärkerer internationaler Konkurrenz, zu höherer Produktion und Produktivität und — um auch den Aspekt der Abwehr in der Gemeinschaft aufzuzeigen — ein Mittel zum Zweck, die deutsche Montanindustrie, der damals immer noch das Odium der Kriegsvorbereitung anhaftete, durch internationale Kontrollen „im Griff“ zu behalten. Bei gerechter Abwägung der Vor- und Nachteile wurde die Montanunion allenthalben, auch und besonders in der deutschen Oeffentlichkeit, als ein Durchbruch und als neuer Start zu engerer europäischer Zusammenarbeit verstanden und gewürdigt[1].

Obgleich der Schumanplan in erster Linie an den deutschen Partner gerichtet war, enthielt er doch das Angebot zur Mitarbeit an alle europäischen Länder. Die Weigerung Großbritanniens, sich der französischen Initiative anzuschließen, begrenzte den Kreis auf das sogenannte Kleineuropa. Die Montanunion ist damit ihrem Wesen nach eine Teilintegration. Sie umfaßt nur die sechs Schumanplan-Länder und nur die Bereiche Kohle und Stahl. Dennoch brachte diese Beschränkung auf einige kontinentale Länder keine wirtschaftlichen oder gar politischen Spannungen in die Beziehungen zu den übrigen Ländern Europas, die außerhalb der Montanunion verblieben. Das lag zum Teil daran, daß die Zölle und Kontingente im Montanbereich eine unbedeutende Rolle spielten, so daß die handelspolitische Diskriminierung gering blieb. Vor allem aber wohl deshalb, weil sich die Montanunion ganz offensichtlich auf rein wirtschaftliche Aufgaben beschränkt hatte und dadurch den politischen Impuls bei der Gründung der EGKS weitgehend verdeckte.

Die Beschränkung des Gemeinsamen Marktes auf Kohle und Stahl brachte dagegen im Innern der Montanunion erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Diebold gibt darüber in seinem Buch gründlich Aufschluß (S. 622 ff.). So wurde bei den Vertragsverhandlungen u. a. die Forderung nach gleichen Löhnen erhoben. „Es wurde jedoch bald offensichtlich, daß die Löhne in der Kohle- und Stahlindustrie in engerer Beziehung zu den Löhnen anderer Industriezweige des

[1]) Louis *Kriesberg*, „Die EGKS im Spiegel der Deutschen“ in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1959, Heft 3, S. 496 ff.

gleichen Landes standen als zu den Löhnen in der gleichen Industrie anderer Länder. So waren die Bestimmungen des Vertrages über die Löhne, obgleich einige Garantien gegen einen Wettlauf um das niedrigste Lohnniveau darin enthalten waren (competitive wage-cutting), viel allgemeiner gehalten, als viele erwartet hatten" (S. 765). Auch die Verkehrspolitik war unentschieden (S. 162, S. 187—188): Einerseits beließ der Montanvertrag den nationalen Regierungen das Recht, Frachtsätze und Beförderungsbedingungen zu bestimmen sowie die Koordinierung der verschiedenen Verkehrsträger und den Wettbewerb zwischen ihnen zu regeln; andererseits aber griff der Vertrag tief in die Gestaltung der Frachtsätze für Kohle, Stahl, Schrott und Eisenerze ein. Eine echte Harmonisierung von Frachtsätzen und Beförderungsbedingungen, wie sie eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen eigentlich erforderlich gemacht hätte, wäre so folgenschwer gewesen, daß man sie aus Sorge vor den daraus entstehenden Problemen gar nicht erst versuchte. Die nationale Tarifstruktur ist mit der Tarifgestaltung auf dem Kohle- und Stahlsektor zu stark verwoben, und die Bedeutung der Montangüter für die Verkehrsträger hat ein zu großes Gewicht, als daß eine isolierte Lösung des Problems der Frachtsätze ausgereicht hätte. Es bot sich also nur die Harmonisierung der gesamten Verkehrspolitik an, eine Aufgabe, die weder die nationalen Regierungen noch die Hohe Behörde anpacken wollten oder konnten.

Der berühmte Steuerstreit (S. 233 ff., insbesondere S. 223—224, 235—236), der darüber entstand, ob die indirekten Steuern beim Grenzübertritt dem Exporteur erstattet werden dürfen oder nicht, wurde zu einer der härtesten Auseinandersetzungen, die die Montanunion zu überstehen hatte. Die Zielsetzung des Gutachterausschusses (*Tinbergen*-Ausschuß) war bescheiden und ganz auf die Bedürfnisse der Teilintegration abgestimmt, nämlich auf die Frage, „welches Besteuerungssystem die geringsten Verzerrungen in der Produktions- und Handelsstruktur nach sich ziehen würde, verglichen mit einem steuerfreien Zustand, oder genauer gesagt, im Vergleich mit einem Zustand ohne Steuern, der auf der Angebotseite ein Element einführen würde, das die Schätzung der relativen Produktionsaufwendungen verfälschte".[2]

Was nun die Preise für Kohle und Stahl betrifft, die laut Vertrag in die Zuständigkeit der Hohen Behörde fallen, so müssen sie notwendig, wegen der überragenden Bedeutung der Grundstoffe für die einzelnen Volkswirtschaften, einen starken Einfluß auf die nationalen Preisniveaus ausüben. Etwaige Aenderungen der Preise für Kohle und Stahl können das gesamte Preisgefüge verändern, also auch die Preise der übrigen Güter in Mitleidenschaft ziehen. Diese Interdependenz der Preise zeigt sich u. a. schon bei der Gestaltung der französischen Stahlpreise und am Beispiel der Festsetzung der deutschen Kohlenpreise (S. 237 ff., insbesondere S. 250, 283, 286). Weitere Reibungspunkte ergaben sich bei den Investitionen, in der Außenhandelspolitik, bei der Behandlung des Problems der Kartelle und der Konzentration und in der Sozialpolitik. Der Readaptionsfonds wurde während der Uebergangszeit nur selten in Anspruch genommen, weil sich die Regierungen offensichtlich scheuten, den Bergleuten und Stahl-

2) EGKS, Hohe Behörde, „Bericht über die durch die Umsatzsteuer aufgeworfenen Probleme auf dem Gemeinsamen Markt", verfaßt von dem gemäß Beschluß der Hohen Behörde Nr. 1/53 vom 5. März 1953 gebildeten Sachverständigenausschuß, S. 23. Zitiert bei *Diebold*, S. 229.

arbeitern eine Sonderbehandlung zuteil werden zu lassen, die dann auch von anderen Ländern einmal hätte gefordert werden können (S. 420). Weitergehende Entwicklungsaufgaben, beispielsweise die Ansiedlung neuer Industrien, blieben der Montanunion versagt.

Eine andere gravierende Schwierigkeit entstand bei der Frage, wie sich die Mitgliedsländer der Montanunion an internationale Veränderungen anpassen sollten (S. 624—625). Der Montanvertrag hatte ausdrücklich protektionistische Handelspraktiken auf Grund von internationalen Marktveränderungen für den Montanbereich untersagt. Damit blieben nur noch die Möglichkeiten der währungs- und geldpolitischen Anpassung. Solche Maßnahmen müssen aber naturgemäß zu Friktionen führen, wofür übrigens die französische Währungsabwertung Ende 1958 ein anschauliches Beispiel gab.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf Grund der Tatsache, daß die EGKS nur eine Teilintegration ist, waren also von Anfang an schwerwiegender Art. *Diebold* stellt als Konsequenz dieser Erfahrungen die folgende entscheidende Frage: „Können die Schwierigkeiten, die aus der Teilintegration entstehen, so verhängnisvoll sein, daß sie schließlich zum Scheitern der Gemeinschaft führen müssen, oder werden sie sich als fruchtbare Reibungsflächen erweisen, die zu Lösungen führen, mit denen sowohl die Gemeinschaft gestärkt als auch der Integrationsbereich ausgeweitet würde?" (S. 623). Er beantwortet diese Existenzfrage für die Montanunion und für jede Teilintegration folgendermaßen: „Während in der Uebergangszeit allenthalben Unvollkommenheiten auftraten, gibt es nach diesen Erfahrungen dennoch keinen Grund zu der Behauptung, die Gemeinschaft könne als Teilintegration nicht vernünftig funktionieren oder keine entscheidende Wirkung ausüben. Es ist nicht wahr, daß sie ‚sich ausdehnen oder sterben' (s'étendre ou s'éteindre) muß. Die Gemeinschaft funktionierte unvollkommen. Sie hatte Schwächen, die jedoch nicht tödlich waren" (S. 635).

Diese Diagnose ist begründet und hat auch heute noch ihre Berechtigung. Die Fehler und Schwierigkeiten, die im Innern der Montanunion aufgetreten sind, werden auf längere Sicht beseitigt werden. Auch die gegenwärtige Krisensituation auf dem Kohlesektor, die noch einmal die Mängel der Methode der partiellen Integration deutlich werden läßt, kann diese Erwartung nicht erschüttern. Die Montanunion wird, während sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft realisiert, allmählich in dem Gemeinsamen Markt aufgehen und damit in den umfassenderen und festeren Rahmen der EWG eingefügt werden müssen.

Damit würde zwar eine Handhabe geschaffen werden, die Probleme im Innern der Gemeinschaft wirksamer anzugehen. Jedoch werden dadurch die Auswirkungen dieser regionalen Integration auf die übrigen europäischen Länder in noch stärkerem Maße spürbar werden. Der Gemeinsame Markt umfaßt, anders als die EGKS, alle Wirtschaftsbereiche und wird deshalb für die Außenseiter stärkere Wirkungen spürbar werden lassen als diese. Die Gefahren, die hier zu gewärtigen sind, und eventuelle nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen auf Grund der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Blockbildung in Europa sind oft diskutiert worden[3]. Das Problem läuft daraus hinaus, daß die Außen-

[3]) Vgl. das CEPES-Memorandum „Alternativen zur Ueberwindung der Blockbildung in Europa".

seiter des Gemeinsamen Marktes gegenüber den Mitgliedern relativ schlechter gestellt werden. Dadurch, daß Zölle und Kontingente innerhalb der EWG künftig abgebaut werden, werden die EWG-Mitglieder im Außenhandel untereinander bevorzugt. Was für die Mitglieder als Präferenz wirksam wird, ist für die außenstehenden Länder eine Diskriminierung — und zwar auch dann, wenn man den Begriff juristisch hinwegeskamotiert. Diese Situation birgt die Gefahr in sich, daß die gegenwärtige Handelsstruktur auf Kosten der europäischen Außenseiter, die bisher eng mit den EWG-Ländern verbunden waren, verändert wird oder, in der Terminologie Jacob *Viners*, „Handelsumlenkungen" (trade diversions) unterworfen wird[4]. Damit würde die in den Nachkriegsjahren gewachsene handels- und wirtschaftspolitische Verflechtung der europäischen Länder auf eine harte Probe gestellt werden.

Freilich ließen sich diese nachteiligen Auswirkungen bei gutem Willen durch eine Reihe von handelspolitischen Maßnahmen auffangen. So würde eine liberale Außenhandelspolitik der EWG eine ganze Reihe von Schwierigkeiten für die übrigen europäischen Länder beseitigen. Andere, mehr technische Maßnahmen wie Zollkontingente[5] könnten die besonders hart getroffenen Wirtschaftszweige weitgehend entlasten. Und schließlich wären bilaterale Abmachungen eine weitere Möglichkeit, die negativen handelspolitischen Auswirkungen der EWG auf Drittländer zu neutralisieren. Bestrebungen in dieser Richtung sind nach dem Scheitern der Verhandlungen über die Errichtung einer europäischen Freihandelszone allenthalben, dankenswerterweise auch in der Brüsseler Kommission der EWG, zu erkennen[6].

Das eigentliche Problem, das die EWG gestellt hat, ist jedoch weder handelspolitischer oder wirtschaftspolitischer Art, sondern von allgemein politischer Natur. Dies wurde bisher noch nicht gebührend beachtet, was sich auch in den Verhandlungen um einen größeren europäischen, aber eben nur auf die Handelspolitik beschränkten Zusammenschluß im Rahmen der OEEC gezeigt hat. Politisch relevant ist jedenfalls, daß die EWG zu einer regionalen Neugruppierung in Europa geführt hat, die sich jetzt als Spaltung in zwei voneinder getrennte Lager manifestiert. Insofern hat die EWG alle Merkmale einer Teilintegration. Auch für sie gilt, was *Diebold* von der Montanunion sagt: „Diese Entwicklung wirft Probleme der Teilintegration auf, weil die Gemeinschaft Teil eines umfassenden Integrationsprozesses ist und weil diese Beschränkungen ebensosehr politische wie wirtschaftliche Ursachen und Auswirkungen haben" (S. 664).

Solche negativen Erfahrungen, die sich in wirtschaftlicher Blockbildung niederschlagen, die unvermeidlich auch zu einer politischen Entfremdung zwischen den beiden Blöcken führen muß, kann sich Europa heute aus politischen Gründen nicht leisten.

---

[4]) Vgl. Jacob *Viner*, "The Customs Union Issue", New York—London 1950.

[5]) Vgl. die Arbeitsunterlage der deutschen CEPES-Gruppe für die Berliner Table Ronde und die CEPES-Veröffentlichung "The European Common Market and its Meaning to the United States", veröffentlicht in der gemeinsamen Veröffentlichung "The European Economic Community, Problems it confronts", 1959, S. 89—90.

[6]) Zweites Memorandum der EWG-Kommission vom 23. September 1959.

Der gesamte sowjetische Machtbereich steht heute dem Westen gestärkt und mit unverminderter Aggressivität gegenüber. Er schickt sich an, nachdem sich militärisch eine Art „Patt"-Situation zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten herausgebildet hat und eine kriegerische Auseinandersetzung mit Atomwaffen für niemanden, auch nicht für die Sowjetunion, Erfolg verheißt, seinen Angriff gegen die freie westliche Welt auf die wirtschaftliche Ebene zu verlagern. In diesem Bereich hat das Sowjetsystem tatsächlich in den vergangenen Jahren beachtliche Erfolge erzielen können. Hinsichtlich des Tempos der wirtschaftlichen Entwicklung hat es den Westen überflügelt. „Diese wirtschaftliche Entwicklung des Sowjetblocks bedeutet eine indirekte Bedrohung des Westens, sofern sie nicht dazu dient, den Lebensstandard und den Wohlstand der Menschen zu erhöhen, sondern die militärische Aggressivität und eine offensive Wirtschaftspolitik zu unterstützen[7]." Sie bedeutet darüber hinaus eine indirekte Bedrohung insofern, als die hohe Wachstumsrate der Sowjets den unterentwickelten Ländern als ein ausschließliches Charakteristikum des kommunistischen Systems erscheinen könnte. Heute schon ist es den Sowjets gelungen, durch gezielte Entwicklungshilfen und eine darauf abgestimmte Außenhandelspolitik bei den meisten unterentwickelten Ländern den Eindruck zu erwecken, als sei der Sowjetblock der eigentliche Förderer der Entwicklung und Verteidiger der politischen Unabhängigkeit der Länder, und dies, obgleich der Westen in den Nachkriegsjahren gut das Zehnfache an Entwicklungshilfen geleisten hat.

Im Lichte der Ost-West-Auseinandersetzungen und ihrer jüngsten Entwicklung muß jede Spaltung des Westens vermieden werden, weil sie geeignet ist, die freie Welt zu schwächen. Die Entwicklung, die mit der EWG und der Europäischen Freihandelsvereinigung (EFTA) eingeleitet wurde, droht nicht nur die Beziehungen innerhalb des freien Europa, sondern auch zu den Vereinigten Staaten zu belasten. Diesem Gesichtspunkt muß Rechnung getragen werden, wenn es darum geht, zwischen der EWG und dem übrigen Europa zu einem Einvernehmen zu gelangen. Mit dem Versuch, sich in Europa untereinander zu arrangieren, wäre der heutigen weltpolitischen Situation nicht genügend Bedeutung eingeräumt. Es ist jetzt erforderlich, unter Abwägung der wirtschaftlichen Interessen zu einem politisch tragbaren Kompromiß zwischen der EWG, der EFTA, den übrigen europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten zu kommen. Die „Wachstumsschwierigkeiten", die durch die Teilintegration der Montanunion und der EWG in Europa und der freien westlichen Welt überhaupt entstanden sind, sollten im vollen Bewußtsein der Gefahr aus dem Osten möglichst rasch beseitigt werden, damit aus der „Aera der Teilintegration" eine solche der weltweiten Zusammenarbeit werde.

---

[7]) "Evalution of the Soviet Economic Threat". Prepared by Gerhard *Colm*, assisted by Joel *Darmstadter*, National Planning Association, for the Subcommittee on Economic Statistics of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, September 1959.

Polen und seine Nachbarn

1. Teil

Von Gotthold Rhode

Wanda *Bronska-Pampuch:* „Polen zwischen Hoffnung und Verzweiflung". Köln (1958). 367 S.
M. K. *Dziewanowski:* „The Communist Party of Poland. An outline of history". Cambridge (Mass.): Harvard University Press 1959. 369 S.
K. S. *Karol:* „Visa for Poland". Translated by Mervyn Savill. London 1959. 259 S.
J. *Klimkowski:* „Byłem adjütantem generała Andersa" (Ich war Adjutant von General Anders). Warschau (1959). 359 S.
Stanisław *Mackiewicz:* „Zielone oczy" (Die grünen Augen [das sind die Augen des Todes]). Warschau (1958). 363 S.
Edward J. *Rozek:* „Allied Wartime Diplomacy. A pattern in Poland". New York and London (1958). 479 S.
„Das östliche Deutschland. Ein Handbuch". Herausgegeben vom Göttinger Arbeitskreis. Würzburg (1959). 1013 S., eine Karte.

Der Posener Aufstand im Juni 1956 und noch mehr der „polnische Oktober" haben das Interesse an eingehender Unterrichtung über die jüngste Entwicklung Polens so stark belebt, daß immer wieder die Frage nach neuerem zuverlässigem Schrifttum gestellt wird, das mehr zu bieten vermag, als es Zeitungs- und Zeitschriftenaufsätze tun. Diesem Bedürfnis sucht im deutschen Bereich der Band „Polen" des Osteuropa-Handbuches zu entsprechen, der zwar schon seit Jahren in Arbeit war, aber doch so erschienen ist, daß die seit 1956 eingetretenen Veränderungen noch voll berücksichtigt werden konnten[1].

Nun ist aber nicht jedermann geneigt, in jedem Fall nach einem umfangreichen Handbuch zu greifen, das möglichst viele Lebensbereiche einbezieht, während er sich doch nur über bestimmte Fragen orientieren will, die in einem Handbuch notwendigerweise nur knapp und mit Hervorhebung der Hauptdaten behandelt werden können. Auch wird neben das nüchterne Tatsachengerippe der handbuchartigen Darstellung immer die Monographie gestellt werden müssen, will man ein möglichst farbiges, einprägsames und vielseitig beleuchtetes Bild erhalten. Schon aus diesem Grunde ist das Erscheinen von Einzeldarstellungen zu begrüßen, auch dann, wenn sie wenig an bisher nicht bekannten Tatsachen vermitteln und das Bekannte nur neu beleuchten und in andere Zusammenhänge bringen. Diesen Vorbehalt kann man allerdings nur bei zweien der hier anzuzeigenden Bücher machen (*Bronska-Pampuch* und *Karol*), während die anderen durch Mitteilung bisher unbekannter Vorgänge und Zusammenhänge an Wert gewinnen.

---

[1]) Da der Verfasser dieser Uebersicht selbst zu den Mitarbeitern des Handbuches gehört, hat er es nicht in die Betrachtung mit einbezogen. Es wird aber in diesem Heft von anderer Seite eingehender gewürdigt. (Vgl. S. 61.)

Von den hier anzuzeigenden sieben Büchern gehören die sechs ersten in mancher Hinsicht zusammen. Alle gelten der politischen Entwicklung Polens seit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, wenn auch manche weiter zurückgreifen. Drei von ihnen (*Klimkowski, Mackiewicz* und *Rozek*) sind in erster Linie der Kriegszeit gewidmet, wobei *Klimkowski* nur bis in den Herbst 1943 vordringt, *Rozek* die Darstellung der alliierten Politik in bezug auf Polen bis zu ihrem Scheitern im Jahre 1947 fortführt und *Mackiewicz* mit der Darstellung seiner eigenen Ministerpräsidentschaft im Exil im Sommer 1955 schließt. *Karol* und *Bronska-Pampuch* legen den Schwerpunkt ihrer Darstellung in die Zeit um den „Oktober" und beziehen alles Davorliegende mehr retrospektiv und als Vorgeschichte ein, ohne ihm große Aufmerksamkeit zu widmen. Nur bei *Dziewanowski* liegt das Schwergewicht nicht so eindeutig auf der Zeit nach 1939, sondern ziemlich genau die Hälfte seines rein chronologisch aufgebauten Buches gilt der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg.

Alle sechs Autoren sind Polen, alle haben an den von ihnen geschilderten Ereignissen selbst teilgenommen, meist allerdings nur leidend und mitleidend, zum Teil aber auch aktiv, wenn auch nicht gestaltend, als Offiziere in der polnischen Exilarmee (*Dziewanowski* und *Rozek*) oder sogar mit gewissem Einfluß auf die polnische Politik im Exil (*Klimkowski* und *Mackiewicz*). Es ist darum verständlich, daß keines der Bücher mit der sachlich unbeteiligten Kühle des Analysierens und Vorführens von Tatbeständen geschrieben ist, sondern zumindest die lebhafte innere Anteilnahme des Verfassers verrät. Um objektiv-ruhige Schilderung in wissenschaftlich sachlicher Sprache bemühen sich vor allem *Dziewanowski* und *Rozek*, die heute beide an amerikanischen Universitäten lehren (*Dziewanowski* am Boston-College, *Rozek* an der University of Colorado in Boulder) und die beide mit den hier vorliegenden Büchern den Ph. D. an der Harvard-University erworben haben, dessen Bedeutung mit der Habilitation an deutschen Universitäten gleichzusetzen ist. Ihre Werke haben auch die sonstigen Attribute wissenschaftlicher Arbeit: umfangreiches Literaturverzeichnis, Anmerkungsapparat und sorgfältige Sach- und Namensregister, während von den anderen vier nur *Mackiewicz* und *Bronska-Pampuch* ein Namensregister geben. Diese vier sind auch bewußt nicht sine ira et studio geschrieben, sondern zumindest cum studio, wobei sich *Klimkowski* und *Mackiewicz* auch der Zornesäußerungen nicht enthalten haben; bei *Klimkowski* bilden letztere sogar einen wesentlichen Teil des Buches. *Mackiewicz, Bronska-Pampuch* und *Karol* sind Publizisten, die selbstverständlich den trockenen Ton der Wissenschaft möglichst vermeiden. Die Vorzüge des gelockerten feuilletonistischen Stils kommen aber nur bei *Mackiewicz* voll zur Geltung, da sein Buch in der Muttersprache vorliegt. Aber auch abgesehen davon spürt man bei ihm auf jeder Seite die brillante Feder des großen Schriftstellers, an dessen Formulierungskunst kaum ein anderer lebender polnischer Publizist heranreicht[2].

Trotz der teilweise nahen thematischen Berührungen, trotz vielfach identischen Quellenmaterials sind bereits durch die verschiedene Aufgabenstellung und Dar-

[2]) Als die in London erscheinende literarisch-politische Wochenschrift *Wiadomości* vor einigen Jahren eine Leserumfrage nach dem besten polnischen Schriftsteller im Exil veranstaltete, erhielt Stanisław *Mackiewicz* die meisten Stimmen, dicht gefolgt von seinem heute in München lebenden Bruder Józef, dessen große Zeitromane „Die Tragödie an der Drau" und „Der Weg ins Nirgendwo" jetzt auch in deutscher Uebersetzung vorliegen.

stellungsweise bedeutende Unterschiede gegeben, die sich nicht allein durch die Herkunft der Autoren aus z. T. diametral entgegengesetzten politischen Lagern vergrößern, sondern vor allem auch dadurch, daß die Bücher von *Mackiewicz* und *Klimkowski* in Polen erschienen sind, die vier anderen in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Deutschland. Das Erscheinen in Polen bedingt, daß bestimmte Fragen strikt tabu sind, vor allem die Frage nach dem Verschwinden von 11 000 polnischen Offizieren in der Sowjetunion und nach dem Urheber der Morde von Katyń an 4000 Offizieren. Weder *Mackiewicz* noch *Klimkowski* kommen auf diese Fragen auch nur andeutungsweise zu sprechen, obwohl sie bei *Klimkowski* unbedingt zu seinem Thema gehört hätten. Diese Zurückhaltung kann nur bedeuten, daß beide Autoren die sowjetische These von der deutschen Schuld an den Morden von Katyń ablehnen, dies aber nicht ausdrücklich schreiben wollen und dürfen, während sich eine wahrheitsgemäße Darstellung im Interesse der polnisch-sowjetischen Beziehungen von selbst verbietet, solange *Chruschtschow* nicht von dieser Tat Stalins abgerückt ist. Vor drei Jahren hätte ein solches Abrücken durchaus im Bereich des Möglichen gelegen, heute ist es kaum mehr zu erwarten.

Wenn wir uns nun den einzelnen Büchern zuwenden, so ist es zweckmäßig, vom Leichteren zum Schwereren, von der raschen Arbeit des Publizisten über die im wesentlichen Memoirencharakter tragenden Schriften von *Klimkowski* und *Mackiewicz* zu den wissenschaftlichen Darstellungen überzugehen, denen das deutsche Sammelwerk am ehesten gegenübergestellt werden kann.

Die Journalistin Wanda *Bronska-Pampuch*, die anscheinend selbst aus der linksradikalen Richtung der polnischen Arbeiterbewegung, der SDKPiL, kommt — manche Andeutungen über Partei-Interna und die ausdrückliche Erwähnung von Mieczyslaw *Bronski* legen das nahe —, will „untersuchen, warum gerade in diesem Land die Diktatur nur so schwache Wurzeln gefaßt hatte, daß sie beim ersten Stoß zusammenbrach“ (S. 9). Zu dieser Erklärung des „polnischen Oktober“ will sie zwar die Vergangenheit heranziehen, aber nicht in „verstaubten Büchern“, sondern „in lebendigen Gesprächen und frischen Zeitungen nach Erkenntnissen über Polen suchen“ (S. 9). Hier scheint dem nüchternen Betrachter schon der Ansatz höchst fragwürdig, denn mit „Zusammenbruch einer Diktatur“ sind doch die vielschichtigen Vorgänge in Polen seit dem Frühjahr 1956 sehr ungenau und vor allem einseitig-optimistisch gekennzeichnet. Und ist es nicht paradox, wenn die Autorin eines Buches, das doch alsbald ebenfalls verstauben wird, Gespräche und Zeitungsaufsätze als Quellen höher einschätzt als „verstaubte Bücher“?

Für die ersten drei Kapitel, die bis 1949 reichen (S. 1—158), hat sich die Methode der Verfasserin jedenfalls so katastrophal ausgewirkt, daß man über die Fülle unverzeihlicher Fehler nur staunen kann. So läßt sie den Krakauer Aufstand vom 21. Februar 1846 schon „um die Jahreswende 1845/46“ ausbrechen und macht den schon eine Woche vorher verhafteten *Mierosławski* zum Führer der Aufständischen (S. 12), auf S. 30 nennt sie die Grenze des Friedens von Riga 1921, die mit Lord *Curzon* gar nichts zu tun hat, Curzon-Linie, bezeichnet dagegen auf S. 104 die richtige Linie als Curzon-Linie, meint aber, der „britische Außenminister Lord Curzon habe sie auf der Konferenz von Versailles vorge-

schlagen".[3] Weiter verwechselt sie *Tuchačevskij* mit *Budënnyj* (S. 28), macht *Rydz-Śmigły* zum Kriegsminister statt zum Generalinspekteur der polnischen Truppen, läßt den Bauernführer W. *Witos* zu Beginn des Krieges in der Emigration statt im Oktober 1945 in Polen sterben und geht in ihrer Unachtsamkeit so weit, daß sie nicht einmal die polnische Fahne richtig schildert (rot-weiß statt weiß-rot)! Vor diesem flüssig geschriebenen Konglomerat von Richtigem und Falschem, in dem selbst die wichtigsten Namen nicht richtig geschrieben sind (Sosnowski statt Sosnkowski, Komarowski statt Komorowski, Mikolajczik statt Mikołajczyk, und das immer wieder!), kann man den unorientierten Leser nur warnen. Wer mit den Vorgängen vertraut ist, wird einige interessante Einzelheiten finden, so über den Leiter der PAX, Bolesław *Piasecki*, und über Vorgänge in der alten polnischen KP, man erfährt freilich nichts über die Quellen. Die Kapitel über die Zeit seit 1949 sind wesentlich besser, vor allem die Ausführungen über das Kulturleben, aber auch hier kommen schwerste Irrtümer vor. So wird die Zahl der polnischen Spätheimkehrer und „Repatrianten" aus der Sowjetunion im Jahre 1957 mit „rund 400 000" angegeben (S. 352) statt mit etwa 95 000! Bedenklicher aber als dies alles ist die heroisierende Darstellung *Gomułkas*, die erst in den letzten Abschnitten wieder etwas abgeschwächt wird. Daß auch er drei Jahre in der UdSSR und zeitweise in der Kominternhochschule war, erfährt man nicht, dafür wird die Unterredung mit *Chruschtschow* am 19. Oktober 1956, über die wir keinerlei sichere Unterlagen haben, als überzeugender Sieg Gomułkas dargestellt, wobei nicht einmal auf die Legende verzichtet wird, das Flugzeug mit den sowjetischen Gästen habe ohne Landeerlaubnis über dem Warschauer Flugplatz gekreist (S. 277—280).

Das im Oktoberheft 1956 (Nr. 88) der parteiamtlichen Zeitschrift *Nowe Drogi* veröffentlichte Protokoll der Achten Plenarsitzung des Zentralkomitees läßt es dagegen zumindest zweifelhaft erscheinen, daß Gomułkas Wahl zum Ersten Sekretär unbedingt auch gegen Chruschtschows Willen durchgesetzt werden sollte. Schon am Morgen des 19. Oktober lag nämlich der Antrag vor, die Neuwahl des Politbüros und die Wahl Gomułkas zum Ersten Sekretär sofort, vor der Besprechung mit den bereits eingetroffenen Sowjetführern, durchzuführen. Dieser übrigens von zwei weiblichen Komiteemitgliedern eingebrachte Antrag wurde gegen den Antrag des bisherigen Ersten Sekretärs, *Ochab*, abgelehnt. Dieser hatte vorgeschlagen, zuerst die Besprechung mit den Sowjetführern durchzuführen, wobei er eindringlich an die Einsicht und das Verantwortungsgefühl der Abstimmenden der Partei gegenüber appellierte. Erst nach der Besprechung mit *Chruschtschow* wurde am 21. Oktober das neue Politbüro gewählt, zu dem trotz der Verringerung der Mitgliederzahl von 12 auf 9 fünf bisherige und ein bisher stellvertretendes Mitglied zählten, so daß der von der Verfasserin suggerierte Eindruck eines völligen Wandels zu Unrecht entsteht. Dieses Fehlen einer sorgfältigen Analyse der personellen Veränderungen und der Reden Gomułkas ist die entscheidende Schwäche des zweiten Teiles des Buches, so daß es leider nicht „als Schlüssel zum Verständnis vieler heute noch unbekannter und unklarer Zusammenhänge" (Klappentext) dienen kann. Im Gegenteil, gerade die letzten

[3]) In Wirklichkeit hat sich Lord *Curzon* erst auf der Konferenz von Spa im Juli 1920 mit der schon am 8. 12. 1919 vorgeschlagenen Linie beschäftigt und seinen Namen unter das Telegramm vom 11. Juli 1920 gesetzt. Näheres bei G. *Rhode*, „Die Entstehung der Curzon-Linie" in: *Osteuropa*, 1955, S. 81—92.

Veränderungen in Polen vom Sommer und Oktober 1959 lassen sich nach der Lektüre dieses Buches gar nicht verstehen.

Weit weniger ambitiös als Frau *Bronska-Pampuch* ist K. S. *Karol*, ebenfalls mit sozialistischer Vergangenheit, 1939—46 zeitweise als Gefangener, zeitweise frei, dann als Soldat in der Sowjetunion, bis 1949 Student und Journalist in Polen, seither Korrespondent und Mitarbeiter von „L'Express" und „New Statesman". Dem Titel entsprechend schildert er im wesentlichen seine Eindrücke und Gespräche mit alten und neuen Freunden bei seinen wiederholten Reisen nach Polen im Juli und November 1956 und im September 1957. Davor und dazwischen gibt er knappe Schilderungen der Entwicklung der polnischen sozialistischen Bewegung, der Untergrundbewegung und der Oktoberereignisse, ohne aber Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben — alles in einem lockeren Plauderstil. Jedoch läßt seine Darstellung der Sitzungstage der Achten Plenarversammlung deutlich ein sorgfältiges Quellenstudium erkennen, und seine Aeußerungen sind dementsprechend nicht enthusiastisch, sondern sachlich berichtend. Vor allem weiß er zwischen *Gomułka*, wie ihn das polnische Volk der Oktobertage sah und sehen wollte, und dem wirklichen Verhalten Gomułkas, seiner Freunde und Gegner wohl zu unterscheiden und sich von Vereinfachungen freizuhalten. Ganz fehlerfrei ist freilich auch seine Darstellung nicht, wenn er beispielsweise behauptet, daß die Kandidatenliste für die Sejmwahlen vom Januar 1957 „viel mehr Namen als Sitze" enthalten habe und daß es durch Streichung der kommunistischen Kandidaten möglich gewesen wäre, ein Parlament „allein aus Unabhängigen und Vertretern der Satellitenparteien" zu wählen (S. 182).

In Wirklichkeit waren aber für 459 Sitze nur 723 Kandidaten wählbar, von denen rund 50 vH der Vereinigten Arbeiterpartei angehörten. Auch bei ganz konsequenter Streichung der kommunistischen Kandidaten wäre es allenfalls möglich gewesen, die Vereinigte Arbeiterpartei in die Minderheit zu bringen, was aber bei der Zusammensetzung der Kandidaten der Vereinigten Volkspartei (Bauernpartei) und der Demokratischen Partei auch noch keinen entscheidenden Effekt gehabt hätte.

Hier wie an anderen Stellen ist zu spüren, daß *Karol* von Gomułka fasziniert ist und daß er trotz der rückläufigen Entwicklung im Jahre 1958 an die fernere Aufrechterhaltung der meisten Errungenschaften des „Oktober" glaubt. Der Verlauf des Dritten Parteitages im März 1959 und die Veränderungen im Herbst dieses Jahres haben seinem Optimismus nicht recht gegeben. Trotzdem wird man sein Buch als nützliche Begleitlektüre neben reinen Tatsachenberichten und als die Stimme eines überzeugten Mitgliedes des „Western Left Wing" heranziehen müssen, will man allseitig orientiert sein, so wenig es andererseits als alleingültige Darstellung des gegenwärtigen Polens gelten kann — aber das will es ja auch nicht.

War *Karol* als Sozialist in den Westen gegangen und hat er ihn auch nach 1956 nicht verlassen wollen, so ist der Wilnaer Konservative Stanisław *Mackiewicz*, einst Hauptschriftleiter des einflußreichen und glänzend redigierten Wilnaer *Słowo*, langjähriger Befürworter einer Verständigung mit Deutschland und scharfer Gegner des oberschlesischen Wojewoden *Grażyński*, einen genau umgekehrten Weg gegangen. Am 14. Juni 1956, also noch vor dem Posener Aufstand, beein-

druckt von dem Sturz des einst allmächtigen Herrn des Sicherheitsamtes, *Radkiewicz*, und der „grauen Eminenz“ Jakub *Berman*, ist der eigenwillige Publizist, der es stets liebte, gegen den Strom zu schwimmen, aus der Londoner Emigration nach Polen zurückgekehrt, ohne einen Zweifel daran zu lassen, daß er sich keinesfalls zum Kommunismus bekenne. Er konnte seine publizistische Tätigkeit in den letzten Jahren in Polen fortsetzen, meist in den Blättern der „fortschrittlichen“ Katholiken der PAX, deren Verlag auch sein neues Buch herausgegeben hat. Der Schutzumschlag trägt eine Teilreproduktion aus P. Brueghels Bild „Die Lahmen und die Blinden“, eine Anspielung auf die Politiker der polnischen Emigration in England, unter denen *Mackiewicz* lange Jahre die Rolle des Hechtes im Karpfenteich und des genialen enfant terrible gespielt hat.

Sein Buch ist nun nicht etwa eine Geschichte der polnischen Emigrationspolitik im Zweiten Weltkrieg und danach, enthält auch nicht seine Memoiren an die Jahre 1939—1956, sondern bringt eine Reihe von durchaus subjektiv gezeichneten Einzelbildern aus der Exilpolitik, in die Kapitel über Pétain, de Gaulle, Churchill, Jugoslawien u. a. eingestreut sind. Man kann nur bedauern, daß dieses glänzend geschriebene und grandios einseitige Buch so wenigen Deutschen und noch weniger Westeuropäern zugänglich ist. Mackiewicz entfaltet den ganzen Geist des hochgebildeten Publizisten, der seinen mit wenigen Strichen ironisch oder sarkastisch gezeichneten Kollegen in der Exilpolitik an Schlagfertigkeit und Urteilsvermögen weit überlegen ist, und schreibt doch so, daß er jede auch nur andeutungsweise Verbeugung vor der Sowjetunion oder dem kommunistischen Regime in Polen ebenso vermeidet wie selbstverständlich jeden Angriff auf sie. Dagegen kann er seiner stets genährten Anglophobie des kulturbewußten Osteuropäers freien Lauf lassen.

Zugrunde liegt den immer neuen Angriffen auf *Churchill*, auf die englische Politik, auf englische Eigenheiten die tiefe Enttäuschung des national denkenden Polen, der sich und sein Volk von England ausgenutzt, hingehalten, im Stich gelassen, hintergangen sieht. Vor allem hat es ihm *Churchill* mit seiner hochmütigen Charakteristik der Polen („es gibt wenig Fehler, die sie nicht haben“) und mit seiner Unterbewertung des polnischen Anteils an der Eroberung des Monte Cassino angetan. Noch größer als seine Anglophobie aber ist seine Abneigung gegen die Leichtgläubigkeit und politische Kurzsichtigkeit seiner eigenen Landsleute im Exil, denen er den törichten Glauben an Versprechungen und Verträge, an Ehre und Treue statt an Interessengemeinschaft und Eigeninteresse vorwirft. Zwischen diese zutiefst pessimistischen Erkenntnisse eines Enttäuschten sind Schilderungen von Regierungskrisen und Nationalratssitzungen im Exil eingestreut, abgeschlossen durch die Darstellung der „Präsidentenkrise“ im Exil von 1954 und seiner eigenen Ministerpräsidentschaft vom Juni 1954 bis zum August 1955. Die Charakteristik seiner politischen Gegner ist oft scharf, aber stets geistreich und nie beleidigend und bringt viele Einzelzüge, die in den früheren Darstellungen der Exilpolitik fehlen. Bei vielen Urteilen wird man ihm nicht zustimmen können, aber ihm stets einräumen müssen, daß er sie zu begründen weiß und daß er auch dort, wo er bissig und satirisch wird, immer die Gebote des Anstandes und der Fairneß achtet, was man von seinen dezidierten Feinden im Exil ihm gegenüber nicht immer sagen kann.

Im ganzen bleibt es eine Stimme der Resignation, eine neue Variante zu Oxenstiernas Wort an seinen Sohn: „Du glaubst nicht, mit wieviel Dummheit die Welt regiert wird."

Einen ganz anderen Eindruck hinterläßt der Bericht des einstigen Rittmeisters Jerzy *Klimkowski*, der schon durch seinen Titel andeutet, daß hier „Enthüllungen" zu erwarten sind, und der schwere Angriffe gegen den einstigen Oberbefehlshaber der polnischen Streitkräfte in der Sowjetunion, späteren Kommandeur des polnischen Zweiten Korps und Sieger von Monte Cassino und heute wohl populärsten polnischen Exilpolitiker enthält. *Anders* erfreut sich auch heute noch in Polen eines guten Rufes, was er nicht zuletzt der in Polen nach 1956 in einer hohen Neuauflage erschienenen Reportage von Melchior *Wańkowicz* über die Kämpfe am Monte Cassino zu verdanken hat. Während man in Polen von den meisten anderen Exilpolitikern kaum weiß, daß sie noch leben, ist Anders allgemein bekannt und offenbar auch geschätzt, was weder der heutigen politischen noch der militärischen Führung erwünscht sein kann.

Die Erinnerungen seines einstigen Adjutanten hat der Verlag des Verteidigungsministeriums herausgegeben und ihnen ein Vorwort vorangestellt, in dem auf ihre stellenweise Subjektivität hingewiesen und der Hoffnung Ausdruck gegeben wird, daß das Buch lebhafte Diskussionen hervorrufen wird, durch die noch ungeklärte Fragen, wie der Tod des Generals *Sikorski*, einer Klärung näherkommen können. Wie das nach der Schlußzeile zwischen dem April 1945 und dem Juni 1947 in Jerusalem und Rom geschriebene Manuskript in den Besitz des Ministeriums gelangt ist, warum es gerade jetzt veröffentlicht wird, wo sein Autor heute lebt, wie seine jetzige Stellung ist, ob nachträgliche Kürzungen oder Aenderungen vorgenommen wurden — das alles wird nicht mitgeteilt, und doch sind das Fragen, von deren Beantwortung eine vollständige Quellenkritik abhängt. Sicher ist jedenfalls, daß das Manuskript nachträglich verändert wurde, denn das Buch enthält zahlreiche Auszüge aus einer Veröffentlichung des Botschafters St. *Kot*[4], die erst 1955 erschienen ist. Der Umfang der Aenderungen läßt sich freilich nicht feststellen.

Es kann deshalb hier nur der Inhalt skizziert und in seiner Bedeutung gewertet werden. *Klimkowski* war zu Beginn des Krieges Oberleutnant im Stabe einer Kavalleriebrigade, die schon nach wenigen Tagen nicht mehr existierte, und zwar nicht infolge der nicht sehr harten Kämpfe, sondern wegen der sehr eindrucksvoll geschilderten völligen Kopflosigkeit der Führung, die in dem Durcheinander des Rückzuges nicht verhindern konnte, daß ganze Regimenter und Abteilungen spurlos verschwanden. Ohne in sowjetische Gefangenschaft zu geraten, konnte *Klimkowski* aus Lemberg Ende Oktober 1939 nach Rumänien überwechseln und kam von dort schon im November als Kurier zur Führung der in Frankreich neu aufgestellten Exilarmee, wo der Oberbefehlshaber und Ministerpräsident *Sikorski* den jungen, ihm bisher unbekannten Oberleutnant angeblich sehr vertraulicher Gespräche würdigte und ihm mitteilte, daß er eine Verständigung mit der UdSSR wünsche, daß aber die alten Piłsudski-Offiziere in seiner Umgebung dagegen seien und überall Intrigen gegen ihn einsetzten. Im Juni 1940 ging Klim-

[4]) St. *Kot*, „Listy z Rosji do generała Sikorskiego" (Briefe aus Rußland an General Sikorski), London 1955. Außer Briefabdrucken eine Rechtfertigungsschrift des Diplomaten und Historikers.

kowski aus dem sehr farbig geschilderten Intrigenspiel der Emigrationsführung kurz vor Italiens Kriegseintritt als Kurier wieder nach Rumänien und von dort entgegen den Wünschen der nächsten Vorgesetzten im August nach Lemberg, um den sich dort formierenden Verbänden der Untergrundarmee Sikorskis Befehl zu übermitteln, keinesfalls gegen die UdSSR aktiv zu werden. Schon nach wenigen Tagen wird er, angeblich von einem Untergrundkämpfer denunziert, von der NKWD verhaftet und bleibt bis zum August 1941 im berüchtigten Moskauer Lubjanka-Gefängnis. Wenige Tage nach seiner auf Grund des polnisch-sowjetischen Bündnisabkommens erfolgten Entlassung wird er Adjutant des gerade mit dem Aufbau der polnischen Streitkräfte in der Sowjetunion beauftragten Generals *Anders* und bleibt in dieser Stellung, inzwischen Rittmeister und zeitweilig Führer eines Regiments, bis zum Sommer 1943. Infolge politischer Differenzen mit Anders, auch wegen Beteiligung an einer Fronde junger Offiziere, die sich gegen die Regierung und *Sikorski* richtete, wird *Klimkowski* vor ein Kriegsgericht gestellt, das ihn wegen Insubordination und Autoritätsvergehen (nach *Anders* auch wegen krimineller Vergehen) zu drei Jahren Gefängnis verurteilt. Die Schilderung der zwei Jahre währenden engen Zusammenarbeit, von der *Anders* in seinen Memoiren[5] nichts erwähnt, enthält nun geradezu vernichtende Vorwürfe, die auch moralischer Art sind. Ihre Quintessenz ist: Anders hat als Oberbefehlshaber der polnischen Streitkräfte in der UdSSR bewußt und planmäßig ihren Einsatz an der sowjetischen Front hintertrieben, zumal er mit einem deutschen Sieg über die UdSSR rechnete. Er hat unter Opferung von Menschenleben die Verlegung nach Zentralasien durchgesetzt, um so den Uebergang nach Persien zu erreichen und bei den Westalliierten eingesetzt zu werden. Er hat seine Stellung zu schamloser persönlicher Bereicherung ausgenutzt, sich, während seine Soldaten froren, hungerten und starben, wie ein orientalischer Fürst aufgeführt, Gelage mit weiblichem Heerespersonal veranstaltet und stets nur seinem brennenden Ehrgeiz nachgegeben. Dieser hat ihn schließlich so weit getrieben, daß er an dem nicht voll aufgeklärten Unfalltod *Sikorskis* am 4. Juli 1943 über Gibraltar mitschuldig wurde. Letzteres wird zwar nicht gerade behauptet, dem Leser wird aber der Schluß mit zahlreichen Indizien nahegelegt.

Man wird bei der Beurteilung die politischen von den moralischen Angriffen zu unterscheiden haben. Daß Anders den divisionsweisen Einsatz seiner Verbände, wie ihn die Sowjetführung wünschte, unbedingt verhindern wollte, weil nur der geschlossene Einsatz eine politische Wirkung ausüben konnte, geht aus seinem eigenen Buch hervor. Daß er der Sowjetführung in hohem Maße mißtraute, ist nach den Erfahrungen einer fast zweijährigen Gefangenschaft nicht verwunderlich. Daß er in der schwierigen Situation eines gestern noch gefangenen, heute verbündeten Armeeführers, materiell ganz von sowjetischen Lieferungen abhängig, versuchte, die Westalliierten gegen die Sowjetführung auszuspielen, ist zweifellos ebenfalls richtig, ebenso, daß die Herausführung der Truppen aus der UdSSR im wesentlichen seiner Initiative entsprang und ohne Zustimmung der Exilregierung erfolgte. Das betont auch *Rozek* (S. 112), und

[5]) „Bez ostatniego rozdziału“ (Das letzte Kapitel fehlt), London 1949, 2. Aufl. 1950. Gekürzte englische Ausgabe: „An army in exile“, London 1950. Anders erwähnt auf S. 190 nur die Fronde und den Prozeß, behauptet aber auch, daß *Klimkowski* von *Kot* unterstützt worden sei. *Kot* hingegen, der auf S. 420—423 einen Brief an *Sikorski* mit Inhaltsangabe eines Gespräches mit *Klimkowski* abdruckt, nennt diesen das „allervertrauteste Faktotum von Anders“!

Anders hat seine Eigenmächtigkeit in einer Rede 1954 selbst herausgestellt. Das sowjetisch-polnische Bündnis von 1941 krankte eben daran, daß es nach den Ereignissen von 1939 unmöglich beiderseits vertrauensvoll verwirklicht werden konnte, und die realen Hindernisse konnten von London aus oder bei gelegentlichen Besuchen in Moskau nicht so erkannt werden wie in der Praxis der täglichen Zusammenarbeit mit den Sowjets. Daß es innerhalb der Exilführung größte Gegensätze gab, denen zufolge *Sikorski* im Sommer 1940 für einige Tage sogar die Ministerpräsidentschaft an den späteren Exilpräsidenten *Zaleski* abgeben mußte, was später vertuscht wurde, ist bekannt und wird u. a. auch von *Mackiewicz* geschildert; das gleiche gilt für *Sikorskis* unklare Vorstellungen von einer baldigen Verständigung mit der UdSSR. Hier wird man *Klimkowski* vertrauen können. Sehr viel schwieriger wird es aber, der Darstellung zu glauben, die aus den Gegensätzen eine bewußte Verschwörung von Dunkelmännern, vor allem aus dem Kreis der Offiziere der „Zweiten Abteilung" (Abwehr), macht und überall niedrige Motive sucht. Es muß gegenüber einer angeblich unabhängigen Quelle höchst bedenklich stimmen, wenn ihre Schilderung sich nahezu nahtlos in das Gefüge der sowjetischen Vorwürfe gegenüber der Exilpolitik einpassen läßt. Zumindest ist *Klimkowski* sehr einseitig, indem er den einst auch von ihm attackierten *Sikorski* nun zur einzigen Lichtgestalt macht, die allenfalls nicht geschickt und energisch genug war, während um ihn herum nur Verschwörer, Intriganten, Ehrgeizlinge, Egoisten gewesen seien. Die der Exilpolitik vielleicht heute noch vertrauenden Teile der Oeffentlichkeit in Polen müssen dadurch und durch die moralischen Vorwürfe gegen *Anders* abgestoßen und zum Pessimismus geführt werden.

Zu den Vorwürfen wird sich der in England lebende General Anders wohl noch selbst äußern. Der unbefangene Kritiker wird nur fragen, warum *Klimkowski*, der den wegen finanzieller Unregelmäßigkeiten angeblich notorisch schlechten Ruf von Anders in der Armee schon 1939 kannte, denn nicht abgelehnt hat, diese Vertrauensstellung einzunehmen, was ja jedem Offizier freisteht, warum er dann zwei Jahre den neuen Machtmißbrauch angesehen und an dem Wohlleben teilgenommen hat, ohne etwas dagegen zu unternehmen oder seine Abkommandierung zu erwirken? Wie konnte denn zwischen Anders und Klimkowski ein solches Vertrauensverhältnis entstehen, daß sie einander duzten — was auch in der polnischen Armee zwischen Kommandeur und Adjutant durchaus nicht üblich war —, wenn Klimkowski seinen Kommandeur angeblich mit größter Skepsis betrachtete? Es bleibt, wie bei den Memoiren Bülows, ein erhebliches Mißtrauen in die Wahrheitsliebe des Verfassers und ein peinliches Gefühl zurück, doch wird man die Memoiren nicht einfach als lügenhaftes Pamphlet beiseite legen dürfen — dazu enthalten sie zuviel Angaben, die einer Nachprüfung standhalten können[6]. In jedem Fall werden sie Antworten hervor-

[6]) Richtig ist z. B., daß *Anders* einer in Litauen begüterten deutsch-lutherischen Familie entstammt. Erst er selbst und seine Brüder haben den Uebergang zum Polentum vollzogen. Zum Katholizismus ist Anders erst im Winter 1941/42 in Rußland übergetreten.

[7]) Eine erste Antwort gibt Józef *Czapski* in der Pariser Zeitschrift *Kultura*, Heft 140, Juni 1959, S. 104—118, unter der Ueberschrift: „Ueber ein Pasquill". Auch Stanisław *Kot* hat in seinem soeben erschienenen Buch „Rozmowy z Kremlem" (Gespräche mit dem Kreml), London 1959, das er dem Verf. freundlicherweise übersandte, auf *Klimkowskis* Wandlungen hingewiesen und auf Unstimmigkeiten aufmerksam gemacht (S. 315/16).

rufen und so die noch ungenügenden Quellen für eine objektive, eingehende Darstellung der polnischen Exilpolitik reichlicher fließen lassen[7].

Eine solche Darstellung wird von *Rozek* noch nicht versucht, sondern er beschränkt sich auf die Schilderung der westalliierten und der sowjetischen Politik gegenüber der polnischen Frage, ohne in Analysen einzutreten. Dafür hat er neben gedruckten Quellen private Akten des Nachfolgers von Sikorski als Exilministerpräsident, *Mikołajczyk*, und in dessen Besitz verbliebene Regierungsakten benutzt. Dagegen hat er die von der Londoner Exilregierung im General-Sikorski-Institut in London und im dortigen Polish Research Centre aufbewahrten Akten nicht herangezogen, was bei der isolierten Stellung *Mikołajczyks* innerhalb der Emigration verständlich ist, aber doch eine einseitige Quellenauswahl bedeutet. Auch sonst ist seine Quellen- und Literaturbasis recht ungleichmäßig. So benutzt er weder die Bände der Documents on British Foreign Policy 1919—1939, die zumindest für das zweite Kapitel unbedingt nötig gewesen wären, noch kennt er Wolfgang *Wagners* 1953 erschienene Arbeit über die Entstehung der Oder-Neiße-Linie und die von ihm gemeinsam mit G. *Rhode* 1956 herausgegebene Quellensammlung zum gleichen Thema. Daß er den erst im Herbst 1957 in Moskau veröffentlichten Briefwechsel *Stalins* mit *Churchill* und *Roosevelt*[8] noch nicht heranzieht, ist bei einem im Herbst 1958 erschienenen Buch verständlich, aber nicht, daß die Jalta-Dokumente des State Department nur in dem fehlerhaften Vorabdruck der *New York Times* benutzt werden und nicht in der schon 1955 vorliegenden Buchausgabe! Der Genauigkeit hätte es auch gedient, wenn *Rozek* die in London vorhandene Wochenzeitung des Verbandes Polnischer Patrioten *Wolna Polska* und das in Polen erschienene Quellenwerk zum zehnten Jahrestag der Gründung der Polnischen Arbeiterpartei benutzt hätte. Es hätten sich dann manche Fehler vermeiden lassen, wie beispielsweise der, daß die Namen der Teilnehmer am ersten Moskauer Kongreß des Verbandes nicht bekanntgegeben worden seien, auch hätte statt einer kurzen Inhaltsangabe der Wortlaut der Deklaration zitiert werden können (S. 134).

Daraus geht hervor, daß das von *Rozek* entworfene Bild nicht ganz vollständig sein kann und in den Hauptzügen nicht über die wichtigsten erzählenden Quellen, wie *Mikołajczyk*, *Ciechanowski*, *Churchill*, *Hopkins* usw., hinausgeht. Seinen besonderen Wert hat es dadurch, daß *Rozek* durch die Benutzung der Archivalien *Mikołajczyks* imstande ist, die Protokolle oder Gedächtnisprotokolle zahlreicher Unterredungen des Exilministerpräsidenten mit *Stalin*, *Churchill*, *Eden*, *Roosevelt* u. a. im Wortlaut zu zitieren, allerdings, wie auch alle anderen Dokumente, nur in englischer Uebersetzung. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf der Gegenüberstellung der uneinheitlichen, schwankenden und Polens Interessen nicht berücksichtigenden Politik der Westalliierten und der zielstrebigen, auf Territorialgewinne und Einbeziehung Polens in das sowjetische System ausgerichteten Politik der UdSSR. Sich auf das Beispiel der Tschechoslowakei berufend, weist *Rozek* in seiner in sachlichem Ton gehaltenen Schlußbetrachtung die These *Churchills* zurück, Polen hätte vielleicht seine Freiheit retten können, wenn es sich seinen Wünschen entsprechend schon im Januar 1944 mit der Curzon-Linie einverstanden erklärt hätte. Die ganze Bitterkeit des

[8]) Vgl. dazu J. W. *Brügel*, „Die polnische Frage im Lichte der Kriegskorrespondenz zwischen Stalin, Churchill und Roosevelt" in Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 11 021—11 029.

sich im Stich gelassen fühlenden Alliierten kommt in folgenden Sätzen der Schlußbetrachtung zum Ausdruck: „Ein objektiver Beobachter ... kann sich fragen: Was wäre wohl das Ergebnis des Zweiten Weltkrieges gewesen, wenn die Polen, statt die wiederholten deutschen Aufforderungen, an dem Eroberungskrieg teilzunehmen, abzuweisen, diese angenommen hätten? Wenn sechzig polnische Divisionen mit deutschen Panzern und Flugzeugen ausgestattet worden und zusammen mit Hitlers Armeen in Jahre 1939 entweder gegen den Westen oder gegen die Sowjetunion eingesetzt worden wären, ist es kaum zweifelhaft, daß Hitler Europa erobert hätte, bevor Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion sich rüsten konnten. Hätte Polen unter einer solchen Entscheidung mehr gelitten, als es unter dem Bündnis mit dem Westen gelitten hat? Vermutlich nicht. Der polnische Entschluß, den Forderungen der Nazi zu widerstehen und die Vergeltung der Nazi auf sich zu nehmen, gab Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion acht wertvolle Monate, sich auf die Verteidigung vorzubereiten, bevor Hitler sich von dem Krieg mit Polen erholt und seine Armeen reorganisiert hatte. Obwohl Großbritannien und Frankreich Hitler den Krieg erklärt hatten, versuchten sie doch nicht, Polen zu helfen, weder durch eine direkte noch durch indirekte Aktion. Infolgedessen stand Polen allein gegen die Macht der Nazi-Armeen und verteidigte die Werte der westlichen Kultur. Für das Weiterleben Polens wäre es vielleicht günstiger gewesen, wenn Großbritannien und Frankreich Deutschland nicht den Krieg erklärt hätten. Das hätte die polnische Führung vielleicht genötigt, den Entschluß, Hitler Widerstand zu leisten, zu revidieren. Hätte eine solche Revision stattgefunden und Polen sich eher unterworfen, dann hätten die Westalliierten sich einer komplizierteren und schwierigeren Situation gegenübergesehen. Die feste Entschlossenheit der Polen, den Nazi Widerstand zu leisten, und ihr späterer Beitrag bei den gemeinsamen Kampfanstrengungen (400 000 Mann in der Untergrundarmee, 250 000 Mann, die im Westen kämpften) läßt ihre Leistung für den militärischen Endsieg weit höher erscheinen als das, was sie tatsächlich von ihren Alliierten erhalten haben. Auch auf Grund dieser rein militärischen Berechnung, ganz abgesehen von den ethischen Verpflichtungen, hätte Polen eine weit bessere Behandlung von seiten seiner glücklicher situierten Alliierten verdient.“ (S. 445)

Weit weniger stark ist die innere Anteilnahme am Thema bei *Dziewanowski* zu spüren, und das ist verständlich, denn der Sproß einer alten Soldatenfamilie, deren Vertreter sich schon in den Napoleonischen Kriegen, u. a. bei der berühmten Kavallerieattacke von Somosierra, auszeichneten, hat keine persönliche Beziehung zum linken Flügel des polnischen Sozialismus wie Frau *Bronska-Pampuch.* Sein Anliegen ist es, eine bisher schmerzlich empfundene Lücke in der Literatur über das neuzeitliche Polen zu füllen, denn eine objektive, den gesamten Entwicklungszeitraum umfassende Geschichte der Kommunistischen Partei Polens bzw. ihrer Mutter, der Sozialdemokratie des Königreichs Polen und Litauens (SDKPiL), und ihrer Tochter, der Polnischen Arbeiterpartei (PPR), seit 1948 der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei (PZPR), lag bisher nicht einmal in polnischer Sprache vor, geschweige denn in einer westeuropäischen Sprache. Der große Verkaufserfolg hat gezeigt, wie groß gerade hier das Bedürfnis nach objektiver Unterrichtung ist. Zu bedauern ist nur, daß der Autor sein Manuskript für die Veröffentlichung kürzen mußte, so daß man-

ches gerade in den Anfängen nicht breit ausgeführt werden konnte und der Untertitel „an outline of history“ berechtigt ist. Den vier Formen und Namen der Partei entsprechend ist das Buch in vier Abschnitte gegliedert, von denen die beiden ersten bis zur Auflösung der KPP durch das Vollzugskomitee der Komintern im Jahre 1938 am wertvollsten sind und am meisten Ordnung in bisher unklare Zusammenhänge bringen. Viel Raum ist vor allem den führenden Köpfen, Rosa *Luxemburg, Jogiches, Warski, Marchlewski, Dzierzyński* u. a. gewidmet, deren Namen sonst meist nur aus ihre Tätigkeit in Deutschland oder Rußland bekannt sind — dagegen wird auf Aufbau und Mitgliederstruktur der SDKPiL weniger eingegangen, eine Folge der im Westen unbefriedigenden Quellenlage. Das ändert sich im zweiten Teil über die KPP, in den auch Betrachtungen der Wirtschaftslage eingestreut sind und in dem die schwierige Lage der KPP zwischen Trotzkismus und Stalinismus, Nationalbolschewismus und Verbrüderung mit den nationalen Minderheiten knapp, aber übersichtlich geschildert wird, wobei freilich die recht geringe Rolle der Partei im politischen Leben Polens nicht genügend gekennzeichnet wird. Wichtig ist *Dziewanowskis* Urteil über die plötzliche Auflösung. Er macht deutlich, daß von den drei dafür angegebenen offiziellen Gründen, Desorganisation, Infiltration durch staatliche agents provocateurs und trotzkistische Abweichungen, die beiden ersten überhaupt nicht und der dritte nur in sehr geringem Umfang zutreffen. Eine befriedigende Erklärung für diese Ausschaltung einer ganzen Sektion der Komintern durch *Stalin* kann er nicht geben, doch hält er für möglich, daß Stalin die Hauptaufgabe der KPP darin sah, daß sie eine Transmission zur KPD bildete. Der schon 1937 gefaßte Beschluß zur Auflösung hätte demnach den Anfang einer Politik gebildet, die dann im Ribbentrop-Molotow-Pakt kulminierte.

Der dritte und vierte Teil fallen gegenüber den beiden ersten erheblich ab, weil hier häufig nur Fakten aufgezählt werden und weil zum Schluß die Parteigeschichte in eine allgemeine Darstellung der Entwicklung in Polen übergeht, die zwar im wesentlichen exakt, aber doch nicht ganz frei von Irrtümern ist und kaum etwas Neues bringt. Zu den Irrtümern gehört, daß Warschau als Hauptstadt des Generalgouvernements genannt wird (statt Krakau, S. 157), daß Lublin statt Chełm als Gründungsort des Komitees für die Nationale Befreiung erscheint (S. 176 — es zog erst am 25. Juli, drei Tage nach dem Manifest, nach Lublin), daß das Referendum auf den 20. statt 30. Juni 1946 datiert wird (S. 195), und manches andere — gewiß nichts Entscheidendes, das aber in einem sonst so zuverlässigen Werk doch stört. Hervorhebung verdient die ausgezeichnete Bibliographie, die das verstreute und oft wenig bekannte Schrifttum vorbildlich ordnet.

Waren zu Beginn die Gemeinsamkeiten der sechs Werke hervorgehoben worden, so ist hier noch auf eine weitere, freilich negative Gemeinsamkeit hinzuweisen: Alle wenden der Westgrenze Polens, den Oder-Neiße-Gebieten, dem Verhältnis zu Deutschland fast gar keine Aufmerksamkeit zu. Ganz kurz geht Frau *Bronska-Pampuch* darauf ein, ohne aber die Aussiedlungen der Deutschen darzustellen, und auch bei *Rozek*, in dessen Index neun Zahlenreihen hinter dem Stichwort „Curzon-Linie“ erscheinen, gibt es das Stichwort „Oder-Neiße-Linie“ überhaupt nicht, und die Frage wird nur gelegentlich in eingestreuten Abschnitten angerührt. Das ist kein reiner Zufall; zwar gibt es auch in der polni-

schen Emigration eine Reihe von Veröffentlichungen über die Oder-Neiße-Gebiete, aber sie sind doch meist ad hoc geschrieben und nicht sehr verbreitet. So sehr von Exilpolitikern auch das Bekenntnis zur Oder-Neiße-Linie betont wird, für den Durchschnittspolen im Exil sind die Oder-Neiße-Gebiete, die er in den meisten Fällen ja nie gesehen hat, kein Gegenstand besonderen Interesses.

Dem letzten hier anzuzeigenden Buch, dem voluminösen Sammelwerk des Göttinger Arbeitskreises, fehlt also der exilpolnische Partner, und doch stellt es in seiner Grundkonzeption eine Antwort dar, eine Erwiderung auf das 1956 erschienene Buch der englischen Publizistin Elizabeth *Wiskemann*, „Germany's Eastern Neighbours". Man kann sich fragen, ob es sehr glücklich ist, einem flott und aggressiv, oft mit unbekümmerter Behandlung der Fakten geschriebenen Buch von etwa 300 Seiten ein über 1000 Seiten umfassendes Handbuch in Großformat entgegenzustellen, das in der angelsächsischen Welt, die von Frau Wiskemann angesprochen wurde, schon wegen dieser Gründlichkeit nicht viel Leser finden wird. Es ist deshalb richtiger, das Handbuch nicht als Gegenschrift, sondern als Informationsquelle für den deutschen Leser zu werten, der nicht nur über die Oder-Neiße-Linie, sondern auch über die Vergangenheit des deutsch-polnischen Verhältnisses unterrichtet werden will.

Die Herausgeber haben in drei Teilen — Völkerrecht, Geschichte, Wirtschaft — und einem Anhang über die Deutschen in Böhmen und Mähren 21 Beiträge von Fachgelehrten zusammengestellt, von denen manche den Umfang einer kleinen Broschüre haben. Auf den Inhalt aller Beiträge einzugehen ist hier unmöglich, es kann nur nach den Beiträgen über die neueste Zeit und nach der Zweckmäßigkeit des Aufbaus gefragt werden. Sie ist hier bei den drei völkerrechtlichen Beiträgen über das Annexionsverbot von Eberhard *Menzel*, über das Selbstbestimmungsrecht der Völker von Herbert *Kraus* und über Massenvertreibungen von Hermann *Raschhofer* zweifellos gegeben. Im geschichtlichen Teil vermißt man dagegen nach den profunden Aufsätzen von Herbert *Ludat* über die älteren geschichtlichen Grundlagen und von Walter *Kuhn* über die deutsche Ostsiedlung bis ins 18. Jahrhundert einen Beitrag über die nationale Entwicklung in den letzten drei Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg, denn Hans *Kochs* Beitrag über Slawismus und Slawentum im polnischen Nationalbewußtsein reicht nur bis 1848 und der anschließende von Werner *Frauendienst*, der leider überhaupt keine polnische Literatur heranzieht, nur bis 1890. Gerade die wichtigsten Jahre werden also nicht behandelt, und das gleiche gilt für eine der wichtigsten Kontroversen: die Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland und in den Nachbargebieten seit etwa 1870. Dem Beitrag von Friedrich *Swart* und Richard *Breyer* über die deutsche Volksgruppe im polnischen Staat hätte ein anderer über die Polen im Deutschen Reich nach 1919 gegenübergestellt werden müssen, um sich hier mit polnischen Thesen beschäftigen zu können, und auch die Wertung der Politik des Dritten Reiches gegenüber der polnischen Zivilbevölkerung während des Krieges hätte ausführlicher zur Sprache kommen müssen. Sehr geschlossen sind dagegen die Abschnitte im Teil „Wirtschaft", in dem besonders der fast ausschließlich auf polnischen Quellen basierende Beitrag über das östliche Deutschland unter polnischer Verwaltung hervorzuheben ist.

Fraglich scheint hingegen, ob der die Sudetengebiete betreffende Anhang hierher gehört und ob er nicht besser eine eigene Veröffentlichung gebildet hätte.

Unter den Beiträgen zur neuesten Geschichte bilden die Aufsätze von *Swart/Breyer*, *Barandon* („Der Vertrag von Versailles in seiner Bedeutung für Deutschlands Osten“) und *Sasse* („Die Vorgeschichte von Austreibungen und Oder-Neiße-Linie“) auf 150 Seiten ein sehr wertvolles Kompendium der deutsch-polnischen Beziehungen und ihrer internationalen Bedeutung von 1919 bis 1945, besonders nützlich durch die guten Literaturnachweise bei *Swart/Breyer* und *Sasse*, während bei *Barandon* das nichtdeutsche Schrifttum kaum und die Quellen zur Pariser Friedenskonferenz 1919 überhaupt nicht genannt werden.

Bei *Swart/Breyer* werden auch die kirchlichen Verhältnisse des Deutschtums in Polen eingehender behandelt, während man in den übrigen Beiträgen ein Eingehen auf konfessionelle Fragen und kirchliche Organisation vermißt, obwohl doch die nationale Auseinandersetzung ohne die konfessionelle Komponente nicht recht verständlich ist. Auch die Frage der kirchlichen Organisation in den Gebieten jenseits von Oder und Neiße, die durch die abwartende Haltung des Vatikans von großer internationaler Bedeutung ist, wird in dem so gut dokumentierten Aufsatz über Ostdeutschland unter polnischer Verwaltung gar nicht behandelt.

Die Ausstattung mit Textkarten ist nicht sehr reichlich und bezieht sich mit zwei Ausnahmen nur auf die Geschichte bis zum Wiener Kongreß. Dankenswert ist die Beigabe einer Faltkarte des Westermann-Verlages im Maßstab 1:1 Million, die zahlreiche Ortsnamen enthält. Leider bringt aber die historische Nebenkarte eine Reihe falscher Daten (die Abtretungen nach dem Vertrag von Versailles werden irrtümlich auf das Jahr 1918 datiert), obwohl der Verlag schon vor Jahren auf diese Fehler aufmerksam gemacht wurde.

Bei aller Anerkennung für die große Arbeitsleistung der Verfasser und das in den Aufsätzen enthaltene Material, das dankenswerterweise durch ein Register aufgeschlossen ist, muß man doch sagen, daß der Untertitel „Handbuch“ nicht ganz zu Recht besteht. Dazu fehlt der wesentliche lexikographische Teil, der schnelle Orientierung über Daten, Verträge, Statistiken ermöglicht, es fehlt auch die Gleichmäßigkeit in der Behandlung von Zeitabschnitten, besonders für die letzten Jahrzehnte. Als Sammlung wichtiger Aufsätze wird der Band indessen den Standardwerken über Ostdeutschland zuzurechnen sein.

Daß der Verfasser des einzigen nur die polnische Seite darstellenden Beitrages, Hans *Koch*, vor dem Erscheinen verstorben ist und daß ein anderer Beitrag nach dem Tode des ersten Autors von einem jüngeren fortgeführt werden mußte, macht deutlich, daß die Zahl deutscher Wissenschaftler, die begründete Aussagen über Polen und sein Verhältnis zu seinen Nachbarn machen können, nicht groß und im Abnehmen begriffen ist. Darüber kann auch die stattliche Zahl von Mitarbeitern an diesem Werk und am Osteuropa-Handbuch nicht hinwegtäuschen. Daneben fehlt es aber auch an sachkundigen und begabten Publizisten, die das unbefriedigende und fehlerhafte, aber sachlich notwendige Buch der Frau *Bronska-Pampuch* durch eine solide, fesselnd geschriebene Darstellung des modernen Polens und seiner Probleme ersetzen könnten.

2. Teil

Von Curt Gasteyger

Osteuropa-Handbuch, namens der Arbeitsgemeinschaft für Osteuropaforschung herausgegeben von Werner Markert. Band Polen. Köln — Graz: Böhlau Verlag 1959. XXI + 829 S., 31 Karten. DM 68,—.

Das Bild des heutigen Polens zeigt sich dem, der es entdecken will, verwirrend und entstellt und nur über den Weg seiner Geschichte, der Vielfalt seines nationalen Charakters und seiner gegenwärtigen Gestalt zugänglich und verständlich.

Die politischen Verhältnisse im Ostblock legen der Wissenschaft Polens Fesseln auf, die ihr eine verläßliche Darstellung des eigenen Landes in manchen Bereichen verbieten. Wenn deshalb gerade in Deutschland, dessen Schicksal in besonders schmerzlicher Weise mit demjenigen Polens verbunden ist, eine solche Darstellung erscheint, dann darf man gespannt sein, ob sie trotz aller Vorbelastungen uns das Bild Polens nahebringt, und dankbar, wenn dem so ist. Als einem aus Deutschland stammenden Werk fällt ihm eine zusätzliche Aufgabe zu, die über die wissenschaftliche eine eigentlich politische Zielsetzung enthält: in dem Bemühen um Sachlichkeit und vorurteilsloses Urteil schafft die Klärung des Vergangenen die Grundlagen für eine Annäherung der beiden Völker in der Zukunft. Um dahin zu kommen, bedarf es des Abstandes, der persönliche Erinnerungen und Gefühle zu überwinden und dieser Zielsetzung unterzuordnen vermag.

Diese heute noch wahrhaftig schwierige, im Gelingen aber um so dankbarere Aufgabe haben sich Werner *Markert* als Herausgeber und dreißig Fachleute als Mitarbeiter gestellt und sie fast durchweg mit bewundernswerter Umsicht, Gründlichkeit und Kenntnis gelöst. Polen, seine Geschichte und sein Schicksal seit 1918, seine Gegenwart in all ihren Erscheinungsformen, Politik, Wirtschaft, Kunst, Literatur und Religion, werden in einem über 800 Seiten starken Band um- und erfaßt. Nur wer sein Werden etwas verfolgt hat, kann ungefähr ermessen, wieviel Mühe und Arbeit, aber auch Initiative und Mut, das Wesentliche auszusagen — und es zuverlässig auszusagen —, dahinterstehen. Der Band enthält in seinem Hauptteil eine Reihe hervorragender Beiträge, die über eine bloße Darstellung hinaus Wesen und Eigenart Polens festzuhalten und zu deuten versuchen. Daneben finden sich auch wertvollste Dokumentation und Statistiken, ausgezeichnete Biographien führender polnischer Persönlichkeiten, Zeittafel und Vertragsregister, denen sich eine reichhaltige Bibliographie und ein ausführliches Sach- und Personenregister anschließen.

Die große Anzahl von Autoren brachte notwendigerweise eine Unterschiedlichkeit in Stil und Wertungen mit sich, die jedoch dem Gesamtbild des Bandes kaum Abbruch tun. Sie wirkt sich nur da aus — und dies allerdings ist im Interesse der eingangs umschriebenen Aufgabenstellung zu bedauern —, wo das polnisch-deutsche Verhältnis in seinen zentralen Punkten berührt und behandelt wird. Wenn die objektiv-leidenschaftslose Behandlung eines so schwierigen Abschnittes wie der Darstellung der deutschen Besetzung im letzten Weltkrieg als

Maßstab zu nehmen ist, dann überschreitet ihn die bewegte Schilderung der Leiden der deutschen Ostvertriebenen deshalb, weil sich — was mindestens ebenso berechtigt wäre — kein gleichwertiges Zeugnis für das Leid Polens in den Jahren der deutschen Besatzung findet. Es geht hierbei wahrhaftig nicht um das gegenseitige Aufrechnen von unmeßbarem Leid und ebensolcher Schuld, sondern um die Klärung der geschichtlichen Zusammenhänge, die eine der Voraussetzungen der Bewältigung der Vergangenheit ist. Es bedeutet nicht im geringsten eine Herabminderung des an Deutschen begangenen Unrechts, wenn Polens Schicksal eine ähnliche zeugnishafte Darstellung erfährt. Die Aussage über diese Ereignisse — um bei diesem auch für die Zukunft des deutsch-polnischen Verhältnisses zentralen Punkt zu bleiben — erhält erst dann volles Gewicht und Gültigkeit, wenn sie beide Seiten mit gleichem Maßstab zu messen sucht, sei es — was anzustreben ist — sachlich-nüchtern, sei es — was angesichts der zeitlichen Nähe und der Schwere der Ereignisse verständlich ist — persönlich und gefühlsbetont. Den polnischen Veröffentlichungen möchte man angesichts der wieder zunehmend einseitigen Wertungen diesen Grad von Objektivität mindestens ebenso wünschen.

Ein solches Abwägen der Gewichte wird um so eher möglich sein, je mehr sich die Betrachtung von der ausschließlich deutsch-polnischen Perspektive löst und den Zusammenhang mit der hier unmittelbar einwirkenden sowjetischen Politik herstellt.

So wird beispielsweise niemand die Verantwortung Polens an den Vertreibungen ableugnen wollen, sie jedoch, genauso wie bei der Grenzfrage, unter dem Gesichtspunkt der hierbei bestimmenden Mitwirkung der Sowjetunion beurteilen. Die Westverschiebung Polens, das wird in diesem Band deutlich hervorgehoben, geschah zuletzt auf Wunsch der Polen und als Kompensation für die großen Verluste im Osten. Wenn somit — zu Recht — die Oder-Neiße-Linie nicht als völkerrechtlich gültige Staatsgrenze zwischen Deutschland und Polen dargestellt oder wenn der deutsche Anspruch auf die Ostgebiete festgehalten wird, dann müßte m. E. in diesem Zusammenhang auch der polnischen Ostgrenze und des Verlustes von Wilna und Lemberg gedacht werden. Erst dann kann das Urteil über das polnische Verhalten abgewogen und damit gerecht sein, wenn es zu scheiden vermag zwischen der Verantwortung Polens als Subjekt eigenen und Objekt eines fremden, abermals von einer Großmacht diktierten Handelns. Diese Trennungslinie wäre auch bei der Beurteilung der Verhältnisse in den ehemaligen deutschen Ostgebieten zu ziehen: die hier anzubringende Kritik hat nicht die Bevölkerung, sondern in erster Linie das kommunistische Regime zu treffen, für dessen Errichtung Polen als letztes die Schuld trägt, womit keine andere Unterscheidung gemacht wird als die, die gegenüber Mitteldeutschland seit je für selbstverständlich angesehen wird. Im Grund heißt das aber nichts anderes, als das Urteil über Polen aus der rein deutsch-polnischen Perspektive zu lösen und es unter Gesichtspunkten, die Europa als Ganzes umfassen, zu überprüfen. Dann wird es möglich, die geschichtlichen Gegensätze in ihrer ganzen Härte und Tragik zu erfassen und gleichzeitig an ihrer Ueberwindung ernsthaft zu arbeiten. Von diesem Bemühen scheint uns das Osteuropa-Handbuch getragen zu sein, und es ist zu hoffen, daß die Leistung des Kreises um Werner Markert über die Grenzen Deutschlands hinaus die Beachtung und Anerkennung findet, die das Werk und seine Ziele verdienen.

Das Cypernproblem und die Abkommen von 1959

Von Montague Woodhouse

DAS PROBLEM

Vorbemerkung

Im Spätsommer des Jahres 1958 schien der Cypernkonflikt immer noch genauso weit von einer Lösung entfernt zu sein wie zu jedem beliebigen Zeitpunkt während der vorhergehenden unglücklichen vier Jahre — jedenfalls, wenn man das Wort „Lösung" in seiner üblichen Bedeutung versteht. Ueblicherweise sprechen wir dann von einer Lösung, wenn alle betroffenen Parteien mit Vernunftgründen dazu gebracht werden können, einer Regelung zuzustimmen, die sie als annehmbare Befriedigung ihrer Ansprüche anerkennen. Im Falle Cyperns schien es unmöglich, eine die Griechen befriedigende Regelung zu finden, der die Türken zustimmen könnten, oder umgekehrt eine die Türken befriedigende Regelung, der die Griechen zustimmen könnten. Dieser Zustand war die Folge der grundsätzlichen Positionen, die jede der beiden Parteien bezogen hatte. Die Griechen standen auf dem Standpunkt, daß sie einer Regelung nur dann zustimmen würden, wenn sie die Möglichkeit eines späteren Zusammenschlusses von Cypern mit Griechenland (auf griechisch: *énosis)* offenließe; der Standpunkt der Türken dagegen war, daß sie einer Regelung nur dann zustimmen würden, wenn diese Möglichkeit ausgeschlossen wäre. Was für die auf der Insel lebenden Griechen und Türken galt, traf ebenso für die griechische und für die türkische Regierung und in noch höherem Maße für die öffentliche Meinung in den beiden Ländern zu. Das Problem wurde darüber hinaus noch kompliziert und erschwert durch die britischen Interessen auf der Insel. Teilweise waren diese auf die britischen Hoheitsrechte in Cypern zurückzuführen und teilweise auf die britischen militärischen Verpflichtungen — gegenüber der CENTO (früher Bagdad-Pakt), gegenüber örtlichen Verträgen und Vereinbarungen und, wenn auch erst in zweiter Linie, gegenüber der NATO —, für die Cypern als Stützpunkt diente. Aber die britischen Interessen waren nicht die eigentliche Ursache des Cypernproblems, und Großbritannien allein konnte es nicht lösen.

Historische Ursachen des Cypernproblems

Was waren nun aber die eigentlichen Ursachen dieses Problems, und wie war es entstanden? Das ist nicht nur eine Frage der internationalen Politik, sondern auch eine historische Frage. Es dürfte zweckmäßig sein, zuerst den historischen Aspekt zu untersuchen, denn im Mittelmeergebiet spielt die Geschichte eine wichtige Rolle bei der Beantwortung der meisten Probleme. Ich will jedoch nicht auf das Zeitalter von Mykenä oder auf das byzantinische Reich zurückgreifen, wie es einige Enthusiasten in diesem Streit so gern tun, um zu ergründen, ob die Cyprioten Griechen sind oder ob Cypern jemals griechisch gewesen ist. Das

kommt ganz darauf an, wie man den Begriff des Griechen definiert, und meiner Ansicht nach ist die einzig vernünftige Definition, daß derjenige ein Grieche ist, der sich selbst für einen Griechen hält und einer zu sein wünscht. Nach dieser Definition gibt es etwa 440 000 Griechen auf Cypern. Aber ebenso gibt es — nach der gleichen Definition — dort etwa 100 000 Türken.

Um festzustellen, wann der Konflikt zum ersten Male ausbrach, braucht man nur bis auf das Jahr 1571 zurückzugehen, als das ottomanische Türkenreich der Republik Venedig die Insel entriß (deren Streitkräfte übrigens während der Belagerung laut Shakespeare unter dem Kommando von Othello, dem Mohren von Venedig, standen). Während der folgenden zwei oder drei Generationen schufen die türkischen Eroberer das Cypernproblem in seiner heutigen Form, indem sie die gleiche Politik anwandten, die die Engländer zur selben Zeit in Irland verfolgten und die dort „Plantation“ genannt wurde: die Ansiedlung einer großen landfremden Bevölkerungsgruppe mit anderer Sprache und Religionszugehörigkeit, die die Vorherrschaft über die unterworfene Bevölkerung übernehmen und aufrechterhalten sollte. So wurde zum ersten Male vor dreieinhalb Jahrhunderten eine türkischsprechende mohammedanische Minderheit aus Anatolien neben der griechischsprechenden orthodoxen Mehrheit angesiedelt, die sich den Bewohnern des griechischen Festlandes verwandt fühlte. Diese unterstanden damals ebenfalls türkischer Oberhoheit, und zwar schon seit geraumer Zeit. Aber der Hellenismus war dort niemals völlig ausgelöscht worden, was wohl hauptsächlich der orthodoxen Kirche zu verdanken war.

Dieser Zustand hielt im wesentlichen unverändert etwa 300 Jahre hindurch an. Nur während der napoleonischen Kriege flackerte vorübergehend einmal die Hoffnung auf, daß die Franzosen oder die Briten die Insel besetzen würden. Erst 1878 trat zum ersten Male eine Aenderung in dem Status der Insel ein, als die britische Regierung unmittelbar vor dem Berliner Kongreß ein geheimes zweiseitiges Abkommen mit dem ottomanischen Sultan abschloß, wonach die Insel von Großbritannien besetzt und verwaltet (jedoch nicht annektiert) werden sollte. Als Gegenleistung dafür garantierte Großbritannien (abgesehen von sonstigen Bedingungen) die Sicherheit des ottomanischen Reiches gegenüber Rußland. Cypern blieb noch weitere 36 Jahre nominell der Oberhoheit des ottomanischen Reiches unterstellt, und der berüchtigte „Tribut“ wurde nun durch die britische Regierung im Namen des Sultans erhoben (allerdings flossen diese Gelder in Wirklichkeit nicht dem Sultan zu, sondern den westeuropäischen Gläubigern der ottomanischen Staatsschuld, deren Forderungen der Sultan nicht befriedigen konnte). Dieser „Tribut“ wurde sogar noch bis zum Jahre 1927 erhoben, lange nachdem sich der Status der Insel zum zweiten Male geändert hatte. Dies war im November 1914 geschehen, als Großbritannien die Insel annektierte, nachdem die Türkei auf der Seite Deutschlands in den Ersten Weltkrieg eingetreten war. Diese Annexion wurde durch die Türkei im Vertrag von Lausanne von 1923 anerkannt. Auch Griechenland gehörte zu den vertragschließenden Parteien, doch hieß es in der betreffenden Klausel lediglich, daß „die Türkei hiermit die von der britischen Regierung am 5. November 1914 proklamierte Annexion Cyperns anerkennt“; Griechenland wird nicht besonders erwähnt. Die letzte Aenderung im Status Cyperns vor der des Jahres 1959 trat 1925 ein, als die Insel Kronkolonie wurde. Sie wurde im Rahmen einer begrenzten Verfassung verwal-

tet, bis im Jahre 1931 schwere Unruhen ausbrachen und die Verfassung aufgehoben wurde. Die konstitutionelle Regierung wurde unter britischer Oberhoheit nicht wiederhergestellt, wenn auch die britische Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg es nicht an Versuchen dazu fehlen ließ.

Der griechische Anspruch auf Cypern

Inzwischen hatten jedoch die Griechen auf dem europäischen Festlande durch ihren nationalen Aufstand, der 1821 begonnen hatte und seinen Höhepunkt im Jahre 1827 in der Seeschlacht von Navarino fand, ihre Unabhängigkeit errungen. Von diesem Zeitpunkt an und besonders seit der Anerkennung des unabhängigen Königreichs Griechenland im Mai 1832 hatten die Griechen eine konsequente Expansionspolitik verfolgt mit dem Ziele, ihrem Staat alle Gebiete einzuverleiben, die hauptsächlich von Griechen bewohnt sind. In ihrer extremen Form war diese Politik als die „große Idee" (*Megáli Idéa*) bekannt. Eines ihrer Ziele war, Konstantinopel wieder zur Hauptstadt Griechenlands zu machen. Als 1864 eine neue Dynastie den griechischen Thron bestieg, wurde der König nicht als König von Griechenland ausgerufen, sondern als König der Hellenen, womit bekundet werden sollte, daß alle Griechen einmal seine Untertanen werden sollten; und als sein erster Sohn geboren wurde, taufte man ihn, dem Wunsch der Oeffentlichkeit folgend, Konstantin — ein Hinweis darauf, daß er eines Tages von Konstantinopel aus regieren sollte. Es gab eine Zeit, zu der diese „große Idee" ihrer Verwirklichung sehr nahe war. Heute wird sie zwar von vernünftigen Griechen nicht mehr befürwortet, aber im emotionalen Bereich findet sie immer noch begeisterte Anhänger. Aus vielen Gründen blieb die Insel Cypern weiterhin die territoriale Mindestforderung, die zu stellen die patriotischen Griechen ein natürliches Recht zu haben glaubten.

Worauf gründete sich diese Forderung? Einige der Gründe wurden bereits angedeutet, wir wollen sie hier aber noch einmal zusammenfassend nennen. Als erstes Argument wurde die völkische Zugehörigkeit angeführt. Seit 1946 ist in Cypern keine Volkszählung abgehalten worden, aber nach einer Ende 1958 durchgeführten amtlichen Schätzung setzte sich die gesamte Bevölkerung von 549 000 folgendermaßen zusammen: etwa 79 vH Griechen; etwa 18 vH Türken; 3 vH andere Nationalitäten. Es ist nur recht und billig, zu erwähnen, daß die griechische Bevölkerung sich unter der britischen Herrschaft seit 1878 dank der guten Verwaltung und der ungehinderten Einwanderung aus Griechenland sowohl proportional als auch absolut stark vermehrt hat; es ist, wie gesagt, recht und billig, diese Tatsache zu erwähnen, aber vom griechischen Standpunkt hat sie keine Bedeutung für das Problem an sich. Die große zahlenmäßige Ueberlegenheit der griechischen Bevölkerung bildet natürlich die Grundlage für die griechische Forderung nach „Selbstbestimmung" für die Insel. Theoretisch unterschied sich die geforderte „Selbstbestimmung" insofern von der *énosis*, als der Anschluß an Griechenland nur eine von vielen Möglichkeiten war, die die Selbstbestimmung in sich barg. Aber es war (wie eine inoffizielle Volksbefragung im Jahre 1950 gezeigt hat) kaum daran zu zweifeln, daß die Selbstbestimmung, wenn sie durch eine einfache, nicht nach Volkszugehörigkeit getrennte Volksabstimmung herbeigeführt würde, tatsächlich letzten Endes *énosis* bedeuten würde.

Als zweites Argument wird die Sprache und als drittes die Religionszugehörigkeit angeführt. Die Griechen auf Cypern sprechen eine Sprache, die sich von dem auf dem Festland gesprochenen Griechisch einwandfrei unterscheidet, jedoch nicht mehr als die auf Kreta oder Korfu gesprochenen Dialekte. Alle auf der Insel lebenden Griechen gehören praktisch ausnahmslos der griechisch-orthodoxen Kirche an, die immer in der politischen Führung Griechenlands eine mächtige Rolle gespielt hat und die wesentlich dazu beigetragen hat, daß Griechenland überhaupt seine Unabhängigkeit errang. Interessant ist, daß der Titel *Ethnárkhis*, d. h. nationaler Führer, der jetzt dem cypriotischen Erzbischof *Makarios* beigelegt wird, eine Erfindung der ottomanischen Türken war, die damit ihre Herrschaft über die griechischen Untertanen zu festigen hofften. Der erste *Ethnárkhis* war der Patriarch von Konstantinopel im Jahre 1453, der unmittelbar nach der Eroberung der Stadt vom Sultan eingesetzt worden war.

Als viertes Argument wird die Tradition angeführt. Dieser Faktor ist schwer zu definieren, aber leicht an Beispielen darzustellen. Als 1821 die griechische nationale Erhebung begann, erhoben sich auch viele Cyprioten gegen die türkische Herrschaft, und einige von ihnen flohen von der Insel, um auf dem Festlande mitzukämpfen. Hunderte, wenn nicht Tausende, wurden als Rebellen hingerichtet, unter ihnen auch eine Anzahl von Priestern und der damalige Erzbischof der Insel. 1828 wurde eine cypriotische Delegation bei dem vorläufig amtierenden griechischen Staatspräsidenten vorstellig, um die Einbeziehung der Insel in den im Entstehen begriffenen griechischen Staat zu verlangen. Als 1878 die Engländer kamen, wurden sie vom ersten Tage an mit dem Anliegen bestürmt, die *énosis*, den Zusammenschluß mit Griechenland, herzustellen. Keine Geringeren als *Gladstone* (1897), *Churchill* (1907) und *Lloyd George* (1919) gaben zu, daß diese Forderung zumindest begreiflich sei. Mehr noch: im Oktober 1915 wurde den Griechen die Insel tatsächlich angeboten unter der Bedingung, daß Griechenland auf britischer Seite in den Krieg einträte. Zum Unglück für die Griechen zögerte die griechische Regierung jedoch, und das Angebot wurde wieder zurückgezogen.

Als fünftes Argument und in engem Zusammenhang mit dem der Tradition wird die Geschichte angeführt. Die griechische Expansionspolitik, die die Einverleibung aller von Griechen bewohnten Gebiete anstrebt, ist seit 1832 unentwegt betrieben worden. Man sollte dabei nicht übersehen, daß dieser Expansionsdrang sich nicht nur durch die Ausdauer auszeichnete, mit der er betrieben wurde, sondern durchweg auch Erfolge gezeitigt hat. Seit 1832 hat es keine Generation in Griechenland gegeben, die nicht eine Aenderung der Landesgrenzen erlebt hätte. Die wichtigsten Gebietserwerbungen während dieser Zeit waren: die Ionischen Inseln von Großbritannien im Jahre 1863; Thessalien von der Türkei im Jahre 1881; Mazedonien, Epirus und Kreta, zusammen mit vielen anderen Inseln, ebenfalls von der Türkei im Jahre 1913; West-Thrazien von Bulgarien im Jahre 1920; der Dodekanes von Italien im Jahre 1947.

Nur unter ganz bestimmten Umständen hat es Fehlschläge in diesem Expansionsprozeß gegeben. Und zwar entweder dann, wenn Griechenland einen Krieg begann, um seine Forderungen durchzusetzen, und diesen Krieg verlor: das war 1854 wegen Thessalien der Fall, 1897 wegen Epirus und Kreta und 1919—1923 wegen Ost-Thrazien und Smyrna. Oder wenn die jeweiligen Machthaber des

von Griechenland beanspruchten Gebiets systematisch dazu übergingen, die griechische Bevölkerung auszurotten oder zu „enthellenisieren", wie es die Türkei, Bulgarien und Albanien verschiedentlich getan haben. Unter britischer Herrschaft konnte in Cypern weder der eine noch der andere Fall eintreten. Infolgedessen glaubten die meisten Griechen, daß auch ihre weiteren Gebietsforderungen — Cypern war die einzige Forderung, die aktiv betrieben wurde, aber es war keineswegs die einzig mögliche Forderung — gerechtfertigt seien, und vor allem auch, daß sie sie auf die Dauer durchsetzen würden, wenn sie nur hartnäckig blieben. Die Geschichte schien diese Ansicht zu bestätigen, jedenfalls solange es den Griechen gelang, katastrophale Fehler zu vermeiden — was sie allerdings nicht hinderte, hin und wieder doch katastrophale Fehler zu machen.

Zum Schluß, und mehr am Rande, sind noch einige besondere Faktoren zu erwähnen, die dazu beigetragen haben, daß die Forderung nach *énosis* in den Jahren 1954 bis 1958 mit so besonderem Nachdruck gestellt und unter Gewaltanwendung verfolgt wurde. Die Forderung ist seit 1878 ständig mehr oder weniger aktiv erhoben worden und ruhte nur selten. Aber ebenso selten ist sie mit soviel Energie betrieben worden wie in den letzten fünf Jahren. Das hat verschiedene Gründe. Erstens die Tatsache, daß Griechenland seit der Verkündung der Truman-Doktrin im Jahre 1947 für seine Verteidigung nicht mehr so sehr auf den guten Willen Großbritanniens angewiesen war wie früher. Dazu kam ganz allgemein die Verschlechterung der britischen Position im Mittleren Osten, mit der insbesondere die Verlegung des Hauptquartiers aus der Suezkanal-Zone nach Cypern im Jahre 1954 verbunden war. Ein weiterer Faktor war die besorgniserregende wirtschaftliche Lage in Griechenland selbst, von der die Oeffentlichkeit durch die Agitation für die *énosis* abgelenkt werden sollte. Eine Rolle spielte ferner die persönliche Antipathie zwischen Sir Anthony *Eden* und Feldmarschall *Papagos*, den beiden Gegenspielern in einer kritischen Phase der Auseinandersetzung. Dann wäre noch die kommunistische Agitation zu erwähnen. Schließlich noch das gleichzeitige Auftreten zweier dynamischer cypriotischer Führerpersönlichkeiten: Erzbischof *Makarios* und General *Grivas*. Natürlich hatte keiner dieser Faktoren direkt etwas mit der griechischen Argumentation um Cypern zu tun. Sie trugen aber zu einer weiteren Verschärfung der Lage in den letzten Jahren bei.

Der türkische Standpunkt

Für die Griechen war das Cypernproblem in erster Linie ein emotionales Anliegen. Bei den Türken dagegen überwogen die Vernunftgründe das emotionale Element. Lange Zeit hörte man gar nichts über den türkischen Standpunkt, und zwar aus dem einfachen Grunde, weil die Türken das stärkste aller Argumente hatten: daß das Problem gar nicht existiere. Wenn sie überhaupt argumentierten, so sagten sie, die Frage der Hoheitsrechte über Cypern sei durch den Vertrag von Lausanne geregelt worden, den die Türkei niemals unterzeichnet hätte, wenn auch nur der geringste Verdacht bestanden hätte, daß Großbritannien diese Hoheitsrechte jemals aufgeben könnte. Es sei also nichts weiter nötig, als den Vertrag zu respektieren. Aber als die britische Regierung einmal Anzeichen ihrer Bereitwilligkeit gegeben hatte, die Souveränitätsverhältnisse zu ändern, erwies sich, daß das türkische Argument im rein völkerrechtlichen Sinne nicht ausrei-

chend untermauert war. Denn in der Tat schloß der Vertrag von Lausanne keineswegs aus, daß Großbritannien Cypern an Griechenland oder an irgendeine andere Macht abtritt. Im Gegenteil: dieser Vertrag war die einzige und völlig ausreichende Rechtsgrundlage Großbritanniens, über die Insel nach Gutdünken zu verfügen. Daher sahen sich die Türken in den letzten Jahren genötigt, den status quo mit anderen Argumenten zu verteidigen oder gar zu verlangen, daß Cypern geteilt oder an die Türkei zurückgegeben werde.

Mancherlei Argumente wurden von den Türken angeführt. Mit einigen davon brauchen wir uns nicht ernsthaft zu befassen. Eines der weniger stichhaltigen Argumente war das historische, daß Cypern 300 Jahre lang türkisch und niemals griechisch gewesen sei. Diese Behauptung stützte sich auf Begriffsbestimmungen, die nicht allgemein anerkannt werden. Ein anderes Argument war politischer Natur: die griechischen Cyprioten neigten vorwiegend zum Kommunismus, und eine Abtretung der Insel an Griechenland werde daher nur der Sache des Weltkommunismus dienen. Diese Beschuldigung war zweifellos übertrieben, und die daraus abgeleitete Folgerung war ein Fehlschluß. Denn nichts wäre wirksamer gegen griechische Kommunisten als griechische Polizei unter einer griechischen Regierung. Als drittes Argument wurde von den Türken angeführt, daß Cypern geographisch eine Fortsetzung des türkischen Festlandes sei und daß es nur rund 70 Kilometer von der Türkei, aber fast 1000 Kilometer von Griechenland entfernt liege. Das gleiche Argument hätte man aber mit noch größerer Berechtigung im Jahre 1947 gegen die Uebergabe des Dodekanes an Griechenland anführen können (ohne daß dies geschehen wäre), und in der Tat ließe sich damit alles mögliche begründen: etwa ein französischer Anspruch auf die Kanalinseln oder ein amerikanischer Anspruch auf die Bahamas. Ich glaube, keines der erwähnten Argumente braucht besonders ernst genommen zu werden. Fest steht, daß die Türken bis etwa zum Jahre 1955 überhaupt nur sehr wenig Interesse an Cypern gezeigt hatten. In den zwanziger Jahren forderten sie sogar die türkischen Cyprioten zur Rückwanderung nach dem türkischen Festlande auf.

Man wird jedenfalls besser daran tun, sich auf die ernst zu nehmenden und wesentlichen Elemente der türkischen Argumentation zu konzentrieren. Es gibt drei Argumente, die in diese Kategorie fallen. Erstens machten sich die Türken wirklich Sorgen um ihre nationale Minderheit in Cypern, mochten die Griechen auch noch so viele Garantien versprechen und darauf verweisen, daß sie auch ihre anderen Minderheiten fair behandelten. Diese Sorgen waren nun einmal da, und sie trugen dazu bei, daß man in der Türkei den verzweifelten Ausweg propagierte, die Insel zu teilen, falls die Briten sich davon zurückziehen sollten. Zweitens wollte man vermeiden, einen Präzedenzfall zu schaffen. Cypern ist nicht die letzte Gebietsforderung, die die Griechen der Türkei gegenüber stellen könnten. Sie könnten mit ähnlichen Argumenten aus nationalistischen Gründen die Abtretung der Inseln Imbros und Tenedos fordern, die durch ihre strategisch wichtige Lage für den Schutz der Dardanellen unentbehrlich sind. Das führt zu dem dritten und schwerwiegendsten Argument, nämlich zu der strategischen Erwägung, daß Cypern in unfreundlicher Hand eine Gefahr für die Sicherheit der türkischen Südküste bedeuten könnte. Die Tatsache, daß die Türkei bereits im Norden, Osten und Westen unmittelbare Nachbarn hat, die sie als zumindest

potentiell feindlich ansieht, war für die Türken nicht gerade ein Ansporn, sich auch noch im Süden mit einem weiteren Nachbarn dieser Art abzufinden.

Das britische Interesse an Cypern

Alle diese türkischen Argumente gegen die *énosis* wurden auch von den Briten vorgebracht; nicht nur weil Großbritannien sich moralisch verpflichtet fühlte, die türkischen Interessen zu schützen, sondern auch weil Großbritannien eigene Interessen in Cypern hatte (und noch hat). Großbritannien hat seine Interessen im Cypernkonflikt während der letzten Jahre so schlecht vertreten, daß Zweifel darüber aufkommen konnten, ob es überhaupt britische Interessen gab. Aber es gab wirklich welche, die noch dazu für die gesamte freie Welt von lebenswichtiger Bedeutung waren. Manche belanglosen Dinge wurden im Lauf der Zeit vorgebracht, angeblich als Teil der britischen Argumentation, was sie in Wirklichkeit gar nicht waren. Es genügt, sie nur kurz zu erwähnen, um sie ins rechte Licht zu rücken und abzutun. Es mag Wahres daran sein, aber sie sind nicht die wirklichen Gründe, aus denen die Briten Cypern zu halten suchten.

Da ist zunächst das wirtschaftliche Argument, daß es den Cyprioten unter der britischen Flagge viel besser gehe, als es ihnen unter griechischer Flagge gehen würde. Das war zweifellos richtig, aber für die Griechen war das absolut irrelevant. Ihre Antwort darauf war, daß sie nicht eine gute Regierung, sondern eine griechische Regierung für Cypern haben wollen. (Natürlich würden sie auch nicht zugeben, daß das zweierlei Dinge sein könnten.) Das zweite Argument lautete, die Briten müßten auf Cypern bleiben, um das Ausbrechen von Unruhen zwischen der griechischen und der türkischen Bevölkerungsgruppe zu verhindern. Die Griechen antworteten hierauf, die Ursache solcher Unruhen sei einzig und allein die britische Politik, die ihrer Ansicht nach vorsätzlich die eine Bevölkerungsgruppe gegen die andere ausspielte. Drittens wurde auf die Gefahr hingewiesen, daß unsichere politische Verhältnisse von den Kommunisten, sei es in Cypern selbst, sei es in Griechenland, ausgenutzt werden könnten. Die griechische Antwort lautete, daß nur die Griechen selbst einer kommunistischen Gefahr, falls sie wirklich existierte, wirksam entgegentreten könnten und daß in Wirklichkeit die Stabilität des demokratischen Staatswesens in Griechenland nur durch eins gefährdet sei: die Unfähigkeit der Briten, das Cypernproblem zu lösen. Alle diese Argumente hatten gemeinsam, daß sie nicht die wirklichen Gründe für das Festhalten der Briten an Cypern waren. Sie waren lediglich Vorwände, die von den verantwortlichen Leuten kaum ernst genommen wurden.

Die wahren Gründe lagen, ebenso wie die der Türken, fast ausschließlich in den Belangen der Verteidigung; und im Falle Großbritanniens vor allem in der Verteidigung des Oels. Ebenso wie im Falle der Türkei deckten sich diese Belange nicht mit denen der NATO. Erstens liegt Cypern gar nicht im Bereich der NATO, und zweitens haben sowohl Großbritannien als auch die Türkei Verpflichtungen im Mittleren Osten (beispielsweise in der CENTO), die sie weder mit der NATO noch mit Griechenland gemeinsam tragen. Drittens gibt es noch andere britische Interessen, die gleichzeitig gemeinsame Interessen der ganzen freien Welt sind, an denen jedoch Griechenland nur in verhältnismäßig geringem Ausmaß beteiligt ist. Hierzu gehören beispielsweise die Oelquellen am Persischen Golf und die freie Durchfahrt durch den Suezkanal. Das sind einige der Gründe, warum ein

Stützpunkt auf Cypern unter griechischer Oberhoheit für britische Zwecke nicht ausreichend gewesen wäre. Die Aktion gegen Aegypten im November 1956 war eine Illustration für diese Erwägung: hier hätte die Anwesenheit einer starken griechischen Minderheit in Aegypten es der griechischen Regierung außerordentlich schwer machen können, eine britische Operation von einem griechischen Stützpunkt aus zu gestatten.

Diese Frage der strategischen Interessen ist äußerst kompliziert und kann in einer kurzen Darstellung nicht hinreichend erklärt werden. Aber es ist wohl angebracht, wenigstens zusammenfassend die drei Phasen des britischen strategischen Interesses an Cypern zu nennen. In der ersten Periode von 1878 bis 1954 spielte Cypern trotz der Umstände, die ursprünglich zu seiner Besetzung geführt hatten, und trotz der Kämpfe, die sich in beiden Weltkriegen im Mittelmeer abgespielt hatten, strategisch so gut wie gar keine Rolle. Dann folgte ein kurzes Zwischenspiel von 1954 bis 1956, als Großbritannien beschlossen hatte, sich aus der Suezkanal-Zone zurückzuziehen, und man glaubte, daß die Insel für die Verteidigung britischer Interessen wichtig sei, und zwar weniger für den Fall eines Krieges mit der Sowjetunion als vielmehr für den Fall von Umwälzungen im Mittleren Osten. Die letzte Phase begann Anfang 1957 nach dem britisch-französischen Angriff auf Aegypten. Von dieser Zeit an hatte sich die Ansicht entwickelt, daß das britische Interesse an Cypern zu einer gemeinsamen Sache der Alliierten geworden sei, so daß sich sogar der Nordatlantikrat im Jahre 1958 an den Beratungen über dieses Problem beteiligte. Während dieser Periode kamen die britischen Stabschefs zu der Erkenntnis, daß ihre Interessen durch „einen Stützpunkt auf Cypern" befriedigt werden könnten und nicht mehr „Cypern als Stützpunkt" erforderten. Aber es bleibt abzuwarten, wie lange selbst diese begrenzte Forderung noch standhalten wird. Im Zusammenhang mit dieser Wandlung strategischer Theorien dürfte ein Rückblick auf den ziemlich ähnlich gelagerten Fall der Ionischen Inseln im vorigen Jahrhundert interessant sein. Noch im Mai 1861 hielt die britische Regierung eine britische Kontrolle über diese Inseln für unerläßlich für den Frieden im Mittelmeer. Genau 18 Monate später wurde die Abtretung der Inseln an Griechenland beschlossen.

Im Falle Cypern haben aber gegenwärtig jedenfalls noch die Verteidigungsbelange den Vorrang im britischen Denken. Dazu kam noch eine weitere, auch mit Verteidigungsfragen zusammenhängende Erwägung, die unfreundliche Kritiker als „veralteten Imperialismus" bezeichnen würden. Ohne hier auf das moralische Für und Wider eingehen zu wollen, sollte man doch bedenken, daß Großbritannien noch immer das Zentrum eines Weltreiches ist und daß seine Sicherheit und sein Wohlstand von der Aufrechterhaltung seiner weltweiten Verbindungswege abhängen. Das britische Weltreich ist zum Teil aus handelspolitischen Gesichtspunkten geschaffen worden, die für Großbritannien eine Existenzfrage waren, und zum Teil aus Erwägungen der Verteidigungspolitik, um den Schutz der Handelswege zu gewährleisten. Cypern gehörte zur Kategorie der Besitzungen, die man lediglich zum Schutz der Handelswege erwarb, es stellte keinen wirtschaftlichen Faktor an sich dar. Es war nicht für sich allein von Bedeutung, sondern nur als Glied in einer Kette. Die Briten haben seit dem Zweiten Weltkrieg viele solcher Glieder zerbrechen sehen, und sie haben nun allmählich genug davon.

Wo soll das enden? fragte man sich in Großbritannien. Wenn auch Cypern diesen Weg ginge, dann würden Gibraltar, Aden, Mauritius oder Hongkong bald folgen, und schließlich würde nichts mehr übrig bleiben vom britischen Weltreich. Solche Ueberlegungen kommen nicht nur den Griechen, sondern auch einigen anderen Verbündeten Großbritanniens absurd und überholt vor, aber sie sind nichtsdestoweniger ein realer Faktor der britischen öffentlichen Meinung und sollten deshalb nicht außer acht gelassen werden. Auch sollte nicht übersehen werden, daß trotz der grundsätzlich antikolonialen Einstellung der amerikanischen öffentlichen Meinung und trotz der relativen Stärke der Griechenland-Lobby in den Vereinigten Staaten sowohl das State Department als auch das Pentagon in letzter Zeit dazu neigten, die Türkei für einen zuverlässigeren Bundesgenossen zu halten als Griechenland, und daher wohl lieber Cypern weiter in britischer Hand gesehen hätten als eine Abtretung der Insel an Griechenland, die einen Streit mit der Türkei eingebracht hätte. Im Pentagon zumindest hatte man auch den Parallelfall von Okinawa im Fernen Osten durchaus vor Augen.

Die Alternativen für eine Lösung

Dies waren also die Positionen der Hauptakteure im Cypernproblem um die Jahresmitte 1958. Es dürfte sich kaum lohnen, eine genaue Schilderung der Ereignisse vom Beginn der Krise im Jahre 1955 bis zum Frühjahr 1959 mit dem ganzen Katalog von Gewaltakten, gescheiterten Verhandlungen und vergeblichen Hoffnungen zu geben. Das ist bereits an anderer Stelle geschehen[1]. Hier mag genügen, die Alternativen aufzuzeigen, die sich den beteiligten Parteien boten. Alle diese Lösungsmöglichkeiten setzten die Aufhebung der britischen Souveränität voraus, die von der britischen Regierung seit 1956 im Prinzip auch bereits zugesagt war. Sechs verschiedene Möglichkeiten von unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit boten sich für die Nachfolge in der Souveränität.

Die Souveränität konnte abgetreten werden: an Griechenland; an die Türkei; an die Cyprioten selbst als unabhängiges Volk; im Wege der Selbstbestimmung der Bevölkerungsgruppen, was die Aufteilung Cyperns auf Griechenland und die Türkei bedeutet hätte; an die Vereinten Nationen; vielleicht auch an die NATO. Mehrere dieser sechs Lösungsmöglichkeiten mußten ziemlich von Anfang an ausscheiden. Daß die NATO die Verantwortung übernehmen würde, war kaum denkbar. Eine Rückgabe an die Türkei hätte in der Weltöffentlichkeit eine feindselige Reaktion ausgelöst, die nicht zu ertragen gewesen wäre. Die Abtretung an Griechenland wäre im Jahre 1957 beinahe offizielle Politik der britischen Labour Party geworden, aber es wurde ernsthaft bezweifelt, ob die Labour Party eine solche Politik tatsächlich verwirklicht hätte; ganz gewiß hätte es keine andere Regierung getan. Der Gedanke der Teilung der Insel war in der britischen Oeffentlichkeit ebenso unbeliebt, wenn es auch 1958 so aussah, als hätte er noch am ehesten Aussicht auf Verwirklichung. Eine Treuhandverwaltung durch die Vereinten Nationen zu errichten, bedeutete in den Augen der Türken die *énosis* durch die Hintertür. Blieb nur die Unabhängigkeit, von der ich 1957 schrieb, daß ich bezweifle, ob es sie wirklich geben kann, und wenn ja, ob sie lange bestehen bleiben würde. In der zweiten Hälfte des Jahres 1958 erschien keine dieser Mög-

[1]) „Cyprus: The Dispute and the Settlement“, Royal Institute of International Affairs, London, Juni 1959.

lichkeiten annehmbar oder auch nur wahrscheinlich; die Zukunft schien nichts zu bieten als erfolgloses Verhandeln und Gewaltakte.

Der Weg zum Londoner Abkommen

In den ersten Wochen des Jahres 1959 aber verzogen sich plötzlich die Wolken, und eine Regelung schien gefunden zu sein. Nachdem das Problem zum fünften Male ergebnislos von den Vereinten Nationen in New York erörtert worden war und der Nordatlantikrat in Paris sich mit ebensowenig Erfolg damit befaßt hatte, hielten die Außenminister Griechenlands und der Türkei im Januar eine Reihe privater Besprechungen in Zürich ab. Vom britischen Standpunkt gesehen, fanden diese Besprechungen auf der sicheren Grundlage statt, daß es undenkbar war, daß die griechische und die türkische Regierung sich über eine Regelung in Cypern einig werden könnten, durch die die britischen Interessen gefährdet würden. Man konnte also nichts verlieren, sondern nur gewinnen, wenn man die beiden Regierungen ermutigte, allein miteinander zu verhandeln, und ihnen sogar schon im voraus das britische Einverständnis mit jedem Uebereinkommen, das sie treffen würden, zusagte. Schließlich einigten sie sich tatsächlich auf einen Plan, eine unabhängige Republik Cypern unter einem griechischen Cyprioten als Präsidenten und einem türkischen Cyprioten als Vizepräsidenten zu errichten. Ueber dieses Abkommen und seine zusätzlichen Bedingungen wurde der britischen Regierung Bericht erstattet, und auf einer Konferenz in London, an der die drei Regierungen sowie die Führer der griechischen und der türkischen Cyprioten, Erzbischof *Makarios* und Dr. *Kutschuk*, teilnahmen, wurde es am 19. Februar gebilligt. Das Abkommen sah eine Uebergangsperiode von zwölf Monaten für die Liquidierung der britischen Kolonialregierung vor und ließ die Frage der weiteren Zugehörigkeit Cyperns zum Commonwealth offen. Selbst wenn man alle Vorbehalte berücksichtigt, die noch im einzelnen gemacht werden können (einige davon sollen gleich erwähnt werden), stellte dieses Abkommen ohne Frage einen enormen Fortschritt gegenüber allem dar, was einige Monate früher erreichbar schien. Wie kam es zu diesem Abkommen, und welche Aussichten hat es, sich als dauerhafte Lösung zu erweisen? Die erste Frage gehört in das Gebiet des Historikers, die zweite in das des Sterndeuters; aber obgleich es dazu eigentlich noch zu früh ist, ist es doch notwendig, eine Antwort auf beide zu finden.

Das Abkommen konnte natürlich nur durch Konzessionen jeder der drei beteiligten Parteien erreicht werden. Die britischen Konzessionen waren seit der Zeit äußerster Intransigenz, als die konservative Regierung im Jahre 1954 (in Nachahmung ihrer Labour-Vorgänger) erklärte, daß eine Aenderung des Status der Insel nicht in Frage komme, schon eine nach der anderen gemacht worden. Das Bestehen auf den britischen Hoheitsrechten war durch den Vertrag von Lausanne von 1923 legitimiert, in dem die Türkei die britische Annexion Cyperns anerkannt hatte und der auch von Griechenland unterzeichnet worden war. Die Auffassung der britischen Stabschefs, daß die Erfüllung militärischer Verpflichtungen von Cypern aus die vollständige Souveränität über die Insel erfordere, hatte die Regierung darin noch bestärkt. Der Rückzug von dieser Position ging in Etappen vor sich: im Jahre 1956 erfolgte die prinzipielle Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Cyprioten, wobei Vorbehalte nur bezüglich der Methode und des

Zeitpunktes gemacht wurden; während der Jahre 1957 und 1958 setzte sich bei den Stabschefs und dem Verteidigungsminister allmählich die Erkenntnis durch, daß man vielleicht mit „einem Stützpunkt auf Cypern" auskommen könne und nicht „Cypern als Stützpunkt" brauche; und im Sommer 1958 brachte *Macmillan* den (später wieder zurückgezogenen) Plan einer Dreimächte-Verwaltung durch Großbritannien, Griechenland und die Türkei vor. Die britische Regierung hatte also zwischen 1954 und 1959 sowohl in der Frage der Hoheitsrechte als auch in der Frage der militärischen Belange beträchtliche Konzessionen gemacht.

Entsprechende Konzessionen von seiten der Griechen und der Türken blieben lange aus und erfolgten dann ganz plötzlich Ende 1958. Bis zu diesem Zeitpunkt waren zumindest die Türken eher noch unnachgiebiger geworden. Erst im September 1958 kam die ausschlaggebende Konzession, die wie eine Initialzündung wirkte: die Erklärung von Erzbischof *Makarios*, daß er auf die Forderung nach *énosis*, ja sogar auf die nach Selbstbestimmung verzichte zugunsten der Unabhängigkeit unter einer Garantie der Vereinten Nationen. Diese neue Initiative des Erzbischofs fand sofort die Unterstützung der griechischen Regierung, konnte jedoch die britische Regierung nicht sofort davon abbringen, den „Macmillan-Plan" für eine Dreimächte-Verwaltung am 1. Oktober 1958 in Kraft zu setzen. Auch die Türken waren zunächst nicht davon überzeugt, daß die Unabhängigkeit der Insel nicht lediglich eine Hintertür zur *énosis* sein sollte. In den folgenden Wochen gewann jedoch — zweifellos unter dem guten Zureden der NATO-Verbündeten, in erster Linie der Vereinigten Staaten — eine optimistischere Beurteilung allmählich die Oberhand. Schließlich waren die Türken bereit, ihre Forderung nach der Teilung der Insel (die sie in reichlich absurder Weise schon für eine „Konzession" gegenüber ihrem früheren Verlangen nach Beibehaltung der bestehenden Souveränitätsverhältnisse ausgegeben hatten) fallen zu lassen. Gleichzeitig gab auch die britische Regierung den „Macmillan-Plan" auf. Damit war der Weg frei für das Abkommen über die Unabhängigkeit der Insel, das von der Konzeption des Erzbischofs *Makarios* anscheinend nur in zwei Punkten abwich: erstens war von einer Garantie seitens der Vereinten Nationen nicht die Rede; zweitens sollten die britischen Hoheitsrechte über zwei Gebietsstreifen beibehalten werden, die den britischen Stützpunkt auf der Insel bilden sollten. Diese Beschlüsse wurden in die sogenannten „Abkommen von Zürich und London" vom Februar 1959 aufgenommen. Deren wichtigste Bestimmung sah die Gründung einer Republik Cypern innerhalb der folgenden zwölf Monate vor.

DIE REGELUNG

Der Inhalt der Abkommen von Zürich und London

Der Kaiser *Napoleon* behauptete einmal (und Sir Winston *Churchill* hat ihm beigepflichtet), daß „eine Verfassung kurz und unklar sein sollte". Die Verfassung der Republik Cypern scheint dem in beiden Punkten nicht gerecht zu werden. Da sie allen in den Züricher und Londoner Abkommen vom Februar 1959 aufgestellten Forderungen Genüge tun soll, ließ es sich nicht vermeiden, daß sie außergewöhnlich lang, minuziös bis in die Einzelheiten, präzis, kompliziert und starr wurde. Es sieht fast so aus, als stehe die Zahl der in einer Verfassung benötigten Artikel im umgekehrten Verhältnis zu der Zahl der Menschen, für die sie entwor-

fen wird. Diesen Eindruck vermittelt jedenfalls das Weißbuch, das am Schluß der Londoner Konferenz vom Februar 1959 veröffentlicht wurde[2].

Das Weißbuch enthält die folgenden Dokumente:

I. Memorandum über die vereinbarten Grundlagen für die endgültige Regelung des Cypernproblems.
II. Englische Uebersetzung der in Zürich am 11. Februar 1959 durch die Ministerpräsidenten Griechenlands und der Türkei gebilligten Dokumente:
   a) Grundstruktur der Republik Cypern;
   b) Garantievertrag zwischen der Republik Cypern, Griechenland, Großbritannien und der Türkei;
   c) Bündnisvertrag zwischen der Republik Cypern, Griechenland und der Türkei.
III. Erklärung der Regierung des Vereinigten Königreichs vom 17. Februar 1959.
IV. Zusatzartikel für den Garantievertrag.
V. Erklärung der Außenminister Griechenlands und der Türkei vom 17. Februar 1959.
VI. Erklärung des Vertreters der griechisch-cypriotischen Bevölkerungsgruppe vom 19. Februar 1959.
VII. Erklärung des Vertreters der türkisch-cypriotischen Bevölkerungsgruppe vom 19. Februar 1959.
VIII. Gemeinsam beschlossene Maßnahmen zur Vorbereitung der neuen Regelung in Cypern.

Der wesentliche Inhalt der Regelung ist in den drei unter II a, b und c wiedergegebenen Dokumenten enthalten, ferner in der Erklärung unter III und in den Uebergangsbestimmungen unter VIII. Alle diese Punkte erfordern eine sorgfältige Betrachtung, aber für die Bürger von Cypern ist das ausschlaggebende Dokument das unter II a aufgeführte mit dem Titel „Grundstruktur der Republik Cypern".

Die zukünftige Verfassung Cyperns

Anscheinend war das gesamte Dokument dazu bestimmt, in die zukünftige Verfassung übernommen zu werden, was auch immer die Verfassung sonst noch enthalten möge. Zwar schienen für die Grundstruktur zumindest redaktionelle Aenderungen zulässig; in ihrem wesentlichen Inhalt war sie jedoch mit peinlicher Genauigkeit einzuhalten. Schließlich war es wohl so gedacht — wenn dies auch nicht ausdrücklich vermerkt war —, daß keiner der in der Grundstruktur enthaltenen Artikel jemals aus der Verfassung gestrichen werden dürfte; zumindest war dies offensichtlich beabsichtigt. Im letzten der 27 Artikel der Grundstruktur heißt es nämlich: „Die oben angeführten Punkte sind in ihrer Gesamtheit als die Grundartikel der Verfassung von Cypern zu betrachten." Im Schlußdokument (VIII, 2 a) ist „die sofortige Errichtung einer Gemischten Kommission in Cypern" vorgesehen, „mit dem Auftrag, einen Verfassungsentwurf für die unabhängige Republik Cypern fertigzustellen, in den die auf der Züricher Konferenz vereinbarte Grundstruktur aufzunehmen ist". Ferner „soll die Kommission in ihrer Arbeit die in den Dokumenten der Züricher Konferenz enthaltenen Punkte berücksichtigen und genauestens einhalten und ihre Aufgabe in Uebereinstimmung mit den dort niedergelegten Prinzipien erfüllen". Die Grundstruktur selbst enthält Bestimmungen (II a,

---

[2]) „Conference on Cyprus: Documents signed and initialled at Lancaster House on Feb. 19, 1959". (H.M.S.O. Cmnd. 679.)

Artikel 7) über die Methode, „die für eine Abänderung des Verfassungsgesetzes mit Ausnahme der Grundartikel anzuwenden ist". Da keine weitere Bestimmung für die Abänderung der ausdrücklich als Ausnahme erwähnten Grundartikel folgt, muß angenommen werden, daß man diese für immer „einfrieren" wollte.

So gab es also bereits von Anfang an 27 Artikel, die zumindest ihrer Substanz nach unveränderliche Bestandteile der Verfassung werden sollten. Für ein Dokument von so grundlegendem Charakter scheinen diese Artikel von sehr unterschiedlicher Wichtigkeit zu sein. Da sind auf der einen Seite die beiden entscheidenden Artikel, die Griechenland, die Türkei und Großbritannien unmittelbar angehen. Durch den einen Artikel wird jede Aenderung des Status zugunsten eines Zusammenschlusses mit Griechenland oder einer Teilung ausgeschlossen (Artikel 22); durch den anderen werden der Garantievertrag und der militärische Bündnisvertrag mit Griechenland und der Türkei in der Verfassung verankert (Artikel 21). Der Garantievertrag selbst, der von der Republik Cypern, dem Vereinigten Königreich, Griechenland und der Türkei unterzeichnet wird (II b), enthält noch einen Zusatzartikel, mit dem die „Erklärung der Regierung des Vereinigten Königreichs" akzeptiert wird, in der die britischen militärischen Erfordernisse auf der Insel (insbesondere die beiden Stützpunktgebiete) definiert werden (III und IV); allerdings ist diese Definition nur eine annähernde. Wenn die mit dem Entwurf der Verfassung Betrauten ihre Aufgabe genau nach den Vorschriften durchführen, so will es scheinen, daß keine dieser Bestimmungen jemals geändert werden kann, selbst wenn alle vertragschließenden Parteien eine solche Aenderung wünschen sollten. Denn diese Verträge sollen „verfassunggebende Kraft" haben, und der auf sie bezügliche Artikel soll „als Grundartikel in die Verfassung aufgenommen werden". Sollte jemals der Fall eintreten, daß diese Verträge (oder irgendwelche sonstigen Artikel) eine Abänderung erfahren müßten, so müßte man einen Ausweg finden, um die Grundartikel der Verfassung zu ändern, wozu im Augenblick keine Möglichkeit besteht. Wenn ein solcher Ausweg erst einmal gefunden wäre, könnte es sich erweisen, daß auch andere Artikel nicht so fest verankert sind, wie es ursprünglich beabsichtigt war.

Andererseits enthalten zwei der Grundartikel ausdrücklich Bestimmungen für ihre Revision. Das ist einmal der Artikel 20, der die Schaffung getrennter türkischer und griechischer Gemeindeverwaltungen in den fünf größten Städten vorsieht. In diesem Fall sollen der Präsident und der Vizepräsident die Regelung „innerhalb von vier Jahren" noch einmal überprüfen, um zu bestimmen, ob sie beibehalten werden sollte oder nicht. Der andere ist Artikel 25, der vorschreibt, daß mindestens eines von drei bestimmten Ministerien durch einen Türken besetzt sein sollte, wobei aber dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten freigestellt wird, nach Uebereinkunft „an Stelle dieses Systems einen regelmäßigen Turnus in der Besetzung einzuführen", falls sie das für besser halten. Da es keine weiteren Artikel gibt, die solche Revisionsbestimmungen enthalten, kann man die oben genannten als Ausnahmen ansehen, die die Regel bestätigen, daß die Grundartikel unveränderlich sein sollen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es um so interessanter, daß es hypothetische Grundartikel gibt, die sich mit Situationen befassen, die vielleicht nie eintreten werden; beispielsweise der Artikel 19, in dem es heißt, daß „im Falle einer Landreform Land nur an Personen verteilt werden darf, die Mitglied derselben Bevölkerungsgruppe sind wie die Enteigneten" — eine Bestimmung, die zweifellos Erinnerungen an die schlechten Erfahrungen mit der Koexistenz von Griechen und Türken im Ottomanischen Reich reflektiert.

Solche Beispiele zeigen, wie sehr man glaubte, daß die Verfassung ins Detail gehen müsse, und sie offenbaren gleichzeitig auch die Gründe dafür. Man wollte einerseits einen Zustand des Gleichgewichts zwischen den beiden Gemeinschaften in der Handhabung der Verwaltungsfunktionen auf der Insel herstellen und andererseits eine zukünftige Abänderung des Status verhindern. Letzterem Zweck dient vor allem der Artikel 22:

„Es soll anerkannt werden, daß der vollständige oder teilweise Zusammenschluß Cyperns mit irgendeinem anderen Staat oder eine separatistische Unabhängigkeit für Cypern (d. h. die Teilung Cyperns in zwei unabhängige Staaten) auszuschließen sind."

Wenn man bedenkt, daß dieser Artikel den größten Zankapfel beseitigen sollte, der Gegenstand der fünfjährigen Kämpfe gewesen war, so ist es etwas überraschend, daß er nicht im geringsten als besonders wichtiger Artikel hervorgehoben wurde; er ist nicht einmal „primus inter pares", sondern einfach einer von 27 Artikeln. Er wäre weder leichter noch schwerer zu ändern als jeder andere, denn theoretisch sollen sie alle absolut unabänderlich sein.

Dem Erfordernis, einen Zustand des Gleichgewichts zwischen den beiden Gemeinschaften zu schaffen, wurde teils dadurch Rechnung getragen, daß bestimmte Verhältniszahlen — die nicht überall gleich sind — für die Besetzung der Stellen in den Verwaltungsorganen durch Griechen oder Türken festgelegt wurden, teils dadurch, daß für die Besetzung bestimmter Posten genaue Richtlinien aufgestellt wurden. Die wichtigsten Regierungsfunktionen, Aemter und Posten, über die auf diese Weise verfügt wurde, sind:

die Exekutive (Präsident, Vizepräsident und Ministerrat) — Artikel 5,
die Legislative (Repräsentantenhaus) — Artikel 6,
das Oberste Verfassungsgericht — Artikel 6—7,
die Kammern der beiden Bevölkerungsgruppen — Artikel 10,
der öffentliche Dienst — Artikel 11,
die Streitkräfte — Artikel 13—15,
die Gendarmerie — Artikel 14,
die Polizei — Artikel 14,
der Oberste Gerichtshof — Artikel 16,
verschiedene im einzelnen aufgezählte Posten (Generalstaatsanwalt, Generalinspekteur usw.) — Artikel 12.

In praktisch allen diesen Institutionen gewährt die Verfassung den Türken eine größere Beteiligung, als ihnen billigerweise zustehen würde; hingegen wird die Minderheit, die weder griechisch noch türkisch ist (etwa 3 vH), überhaupt nicht besonders berücksichtigt. Die türkischen Cyprioten machen etwa 18 vH der Bevölkerung aus, aber ihr Anteil an den Funktionen des öffentlichen Lebens soll, von Fall zu Fall verschieden, bei 30 vH, 40 vH und sogar 50 vH liegen. So soll beispielsweise das Präsidentenamt praktisch zu gleichen Teilen verwaltet werden, denn der Präsident und der Vizepräsident sollen die gleichen Rechte haben; allerdings soll der Präsident immer ein Grieche sein, und er wird vermutlich immer mehr Arbeit haben, einfach, weil die griechische Bevölkerungsgruppe, für die er in erster Linie zuständig ist, die größere der beiden ist. Für bestimmte andere Posten (beispielsweise den Generalstaatsanwalt) ist vorgesehen, daß der Inhaber des Amtes und sein Stellvertreter nicht derselben Bevölkerungsgruppe angehören dürfen. Für die drei uniformierten Dienste (Armee, Gendarmerie und Polizei) ist zusätzlich bestimmt, daß einer der drei Dienste einen Türken als Chef haben müsse. Im Verfassungsgericht (das für „Konflikte über die Machtbefugnisse" zuständig sein soll) sollen Türken und Griechen gleichmäßig vertreten sein; jede Bevölkerungsgruppe stellt ein Mitglied, das dritte ist ein Neutraler, der als Präsident fungiert. Nur im Obersten Gerichtshof sollen die Griechen stärker vertreten sein: mit zwei griechischen Richtern gegenüber einem türkischen und einem neutralen als Präsidenten (der zwei Stimmen hat).

In allen anderen Stellungen und Aemtern sollen die Türken zwar nicht in gleicher Zahl, aber im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen doch relativ stärker als die Griechen vertreten sein. Im Ministerrat sollen die Türken drei Sitze haben, die Griechen sieben,

wobei einer der drei Türken Außenminister, Verteidigungsminister oder Finanzminister sein soll (diese Bestimmung darf allerdings revidiert werden, wenn der Präsident und der Vizepräsident zu einer entsprechenden Uebereinkunft kommen). Im Repräsentantenhaus, dessen endgültige Mitgliederzahl noch „durch gemeinsame Abmachungen der beiden Bevölkerungsgruppen" festgelegt werden soll, ist das Verhältnis wiederum 30:70, mit dem wichtigen Vorbehalt, daß „dieses Verhältnis unabhängig von statistischen Daten festgelegt wird", was heißen soll, daß es niemals geändert werden darf. Das Verhältnis 30:70 soll auch im öffentlichen Dienst und bei den Ordnungsdiensten (Gendarmerie, Polizei) gelten. Bei letzteren darf das Verhältnis „für eine Uebergangsperiode" sogar 40:60 betragen, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, daß die Griechen diese Dienste während der letzten Jahre boykottiert hatten; wahrscheinlich genügt jedoch nicht einmal diese Abweichung vom Prinzip, um die anfängliche Diskrepanz im Verhältnis von Griechen zu Türken in den Ordnungsdiensten zu rechtfertigen. Das Verhältnis 40:60 findet auch für die Armee Anwendung, deren Stärke auf 2000 begrenzt ist. Nach den Bestimmungen des Bündnisvertrages zwischen Cypern, Griechenland und der Türkei (Dokument IIc), der in einem der Grundartikel (21) verankert ist, sollen auf Cypern auch türkische und griechische Truppen stationiert werden; und das für diese Truppen vorgesehene Verhältnis von 650 zu 950 Mann ist noch vorteilhafter für die Türken. Auch für die Kammern der beiden Bevölkerungsgruppen, die beträchtliche Befugnisse in denjenigen Angelegenheiten haben, die jeweils nur eine Bevölkerungsgruppe angehen, soll das Prinzip der gleichmäßig verteilten Verantwortung angewandt werden; aber in diesem Falle soll die betreffende Bevölkerungsgruppe selbst entscheiden, wie groß ihre Kammer sein soll. In Gebieten, wo eine der Bevölkerungsgruppen „eine an 100 vH grenzende Mehrheit hat", sollen alle Mitglieder des öffentlichen Dienstes, der Armee und der Ordnungsdienste dieser Bevölkerungsgruppe angehören.

Das Funktionieren der Organe

Wie soll nun dieser ganze umständliche Apparat funktionieren? Theoretisch sind die Antworten hierauf ziemlich eingehend in den Grundartikeln gegeben. Die Minister (die „auch von außerhalb des Repräsentantenhauses kommen dürfen" und vom Präsidenten oder vom Vizepräsidenten — je nach Volkszugehörigkeit — vorzuschlagen, jedoch von beiden gemeinsam zu ernennen sind) sollen ihre Entscheidungen mit absoluter Mehrheit treffen. Das soll anscheinend heißen, daß wenigstens sechs Minister positiv stimmen müssen, gleichgültig, wie viele von den zehn Ministern anwesend sind; denn der Ausdruck „absolute Mehrheit" steht im Gegensatz zu der für das Repräsentantenhaus angewandten Formulierung „eine einfache Mehrheit aller anwesenden Mitglieder". Für das Abstimmungsverfahren im Repräsentantenhaus gelten verschiedenartige Vorschriften für besondere Kategorien von Gesetzgebungsakten. Beispielsweise fordert Artikel 7 für Aenderungen der Verfassung (mit Ausnahme der Grundartikel, die, wie wir gesehen haben, unveränderlich sein sollen) „eine Mehrheit, die sich aus zwei Dritteln der griechischen und zwei Dritteln der türkischen Mitglieder des Repräsentantenhauses zusammensetzt". In der unmittelbar folgenden Klausel wird festgelegt:

> „Jede Aenderung des Wahlrechts und der Erlaß jeglichen Gesetzes über die Gemeindeverwaltungen und jeglichen Gesetzes über die Erhebung von Abgaben oder Steuern soll eine einfache Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden griechischen und türkischen Mitglieder des Repräsentantenhauses erfordern, wobei die Stimmen getrennt zu zählen sind."

Es soll also eine Anzahl feiner Differenzierungen für das Abstimmungsverfahren geschaffen werden, die offensichtlich wohl erwogen sind. So wird ein Unterschied gemacht zwischen einer Mehrheit der Anwesenden und einer Mehrheit der gesamten Körperschaft ohne Berücksichtigung der Anwesenheit; und ebenso wird ein Unterschied gemacht zwischen einer gemeinsamen Mehrheit der beiden Bevölkerungsgruppen und separaten

Mehrheiten jeder Bevölkerungsgruppe für sich. Man könnte zwar mit einiger Wahrscheinlichkeit annehmen, daß in der Praxis bei Abstimmungen über umstrittene Fragen das Ergebnis meist dem Verhältnis der Bevölkerungsgruppen entsprechen wird, denen die Abstimmenden angehören, aber man sollte sich doch auch der Budgetkrise von 1931 erinnern, die zu Unruhen und schließlich zur Aufhebung der Verfassung führte. Diese Krise war ausgelöst worden durch eine Abstimmung im Legislativrat, bei der einer der türkischen Vertreter zusammen mit den griechischen Vertretern die Mehrheit bildete, die den Haushaltsplan ablehnte. Es scheint keine Garantie dafür zu geben, daß die komplizierten Sicherungen, die in den Entwurf eingebaut wurden, in der Praxis auch funktionieren.

Das Repräsentantenhaus soll Gesetze erlassen (außer auf den Gebieten, die „ausdrücklich den Kammern der Bevölkerungsgruppen vorbehalten sind") und Beschlüsse fassen; aber auch der Ministerrat soll Beschlüsse fassen, und der Unterschied zwischen diesen beiden Arten von Beschlüssen ist nicht näher definiert. Sowohl bei Gesetzen als auch bei Beschlüssen der beiden Körperschaften haben der Präsident und der Vizepräsident das Recht, sie „zur nochmaligen Behandlung zurückzuverweisen". Wenn die betreffende Körperschaft eine Aenderung ablehnt, haben Präsident und Vizepräsident gewisse Rechte, die von Fall zu Fall verschieden sind. In einigen Fällen haben sie ein endgültiges Vetorecht, „getrennt und gemeinsam", so beispielsweise in Angelegenheiten der Verteidigung und der Außenpolitik, mit einigen Ausnahmen. In anderen Fällen können sie das Verfassungsgericht anrufen, beispielsweise wenn es sich um den Haushaltsplan oder um Gesetze handelt, die ihrer Ansicht nach eine der beiden Bevölkerungsgruppen diskriminieren. In den Fällen, für die keine besonderen Bestimmungen getroffen sind, werden der Präsident und der Vizepräsident keine andere Möglichkeit haben, als die Gesetze oder Beschlüsse nach einer festgelegten Frist in Kraft zu setzen. Die Bestimmungen über die Kammern der Bevölkerungsgruppen sehen keine Eingriffsrechte des Präsidenten oder des Vizepräsidenten vor, ebensowenig diejenigen über die Justiz, mit Ausnahme eines Begnadigungsrechtes, das jeder von ihnen für Personen seiner Bevölkerungsgruppe hat, die zum Tode verurteilt wurden. Im Falle von Cyprioten, die weder der griechischen noch der türkischen Bevölkerungsgruppe angehören, sollen sie dieses Recht gemeinsam ausüben. Dies ist übrigens der einzige Punkt in den Grundartikeln, der solche Minderheiten überhaupt erwähnt. Allerdings könnte man Artikel 10 so auslegen, daß sie theoretisch eigene Kammern errichten könnten, wenn sie es wünschten.

Es ist klar, daß es in der Praxis weitgehend von der Zusammenarbeit und dem Verständigungswillen der zwei großen Bevölkerungsgruppen und insbesondere von dem Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten abhängen wird, ob dieser Apparat funktionieren wird. Hier liegt das notorische Dilemma solcher ausführlichen Vertragsformulierungen: sie können nur funktionieren, wenn der gute Wille auf beiden Seiten vorhanden ist, und ist er vorhanden, dann sind sie eigentlich überflüssig. Sie wären in der Tat immer gerade dann notwendig, wenn sie nicht funktionieren. Besteht nun wirklich Aussicht, daß sich der gute Wille einstellt? Was den Präsidenten und den Vizepräsidenten anbetrifft, so ist es unmöglich, das frühere Verhältnis zwischen den beiden Männern zu vergessen, die die Abkommen im Namen der beiden Bevölkerungsgruppen unterzeichneten: Erzbischof *Makarios* und Dr. *Kutschuk*. Es wird nicht leicht sein, die zwischen ihnen stehenden Ereignisse der Vergangenheit sofort oder auch nur allmählich auszulöschen. Es handelt sich ja hier nicht um eine Vergangenheit, die nur die letzten fünf Jahre umfaßt, sie reicht mindestens bis 1571 zurück, zu der ersten Eroberung Cyperns durch die ottomanischen Türken. Und das gleiche gilt vermutlich überall in der Hierarchie der Verwaltungs- und Regierungsstellen. Auch wird keine der beiden Volksgruppen so leicht die Präzedenzfälle vergessen, die sich auf anderen Inseln ergaben, auf denen der Versuch einer gemeinsamen Souveränität gemacht wurde, so beispielsweise auf Samos im 19. Jahrhundert und auf Kreta im Anfang des 20. Jahr-

hunderts. In diesen und anderen Fällen (beispielsweise auf den Ionischen Inseln), wo Verfassungsbestimmungen geschaffen wurden, um den Zusammenschluß mit Griechenland zu verbieten, unterstehen die betreffenden Inseln heute trotz allem der griechischen Souveränität.

Offene Fragen

Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß es noch eine ganze Menge praktischer Probleme gibt, die gelöst werden müssen, ehe die Republik Cypern überhaupt in Gang kommen kann. Mehrere im Rahmen der Züricher und Londoner Verträge gebildete Ausschüsse waren beauftragt, für diese Probleme innerhalb der Zwölfmonatsfrist bis zu dem Tage, an dem die Verfassung in Kraft treten soll, Lösungen auszuarbeiten. Die Arbeiten sind noch im Gange, und man kann im Augenblick nicht sagen, von welchen Problemen man schon in der Vergangenheitsform sprechen kann und von welchen man noch in der Gegenwartsform sprechen muß. Einige werden bis zur Proklamation der Unabhängigkeit (die ursprünglich für den 19. Februar 1960 vorgesehen war, später aber verschoben wurde) erledigt sein, andere mit Sicherheit nicht. Im folgenden soll ein Ueberblick über diese Probleme gegeben werden, so wie sie sich Anfang 1960 darzustellen schienen.

Als erstes ergab sich die Frage nach den Beziehungen zwischen der neuen Republik und dem Commonwealth. Es könnte sein, daß Cypern die Mitgliedschaft im Commonwealth sucht, aber das besagt noch nicht, daß es auch aufgenommen wird. Die unabhängigen Länder des Commonwealth haben bisher wenig Bereitschaft gezeigt, Großbritannien seine kolonialen Bürden tragen zu helfen, aber die jeweiligen britischen Regierungen haben in bisherigen Fällen auch wenig Neigung gezeigt, diese Bereitwilligkeit zu erkunden, bevor die Probleme so heiß waren, daß sie nicht mehr angefaßt werden konnten. Ob die Premierminister des Commonwealth wohl bereit sein würden, sich mit den Problemen Cyperns zu befassen, wie sie es in Zukunft vielleicht tun müßten, wenn Cypern im Commonwealth bleibt? Und was würden sie zur Teilnahme von Erzbischof *Makarios* an ihren Konferenzen sagen, falls es sich einmal so ergeben sollte? Würde die Regelung der Cypernfrage als Präzedenzfall für andere Kolonien aufgefaßt werden, die zu der Kategorie gehören, über die Mr. *Hopkinson* (jetzt Lord *Colyton*) im Juli 1954 den bemerkenswerten Satz prägte, daß „es gewisse Commonwealth-Gebiete gibt, die auf Grund ihrer besonderen Umstände nicht damit rechnen können, jemals die volle Unabhängigkeit zu erlangen"? Die britische Regierung wird vielleicht sagen, Cypern sei ein Fall *sui generis*, aber Mauritius, Malta oder Singapur dürften anders darüber denken. Eine vielleicht durchführbare Lösung wäre die Einführung eines „Assoziierten Status", der noch näher definiert werden müßte.

Im Zusammenhang mit der Frage der Mitgliedschaft im Commonwealth taucht auch die der wirtschaftlichen Zukunft Cyperns auf. Sollte die Insel aus dem Commonwealth ausscheiden müssen, so könnte sie trotzdem noch im Sterlinggebiet bleiben, würde aber nicht mehr den Vorteil der Vorzugszölle genießen. Wovon sollte die Insel dann leben? Die Haupteinkommensquelle ist die Landwirtschaft, deren Entwicklungsmöglichkeiten begrenzt sind. Abgesehen von der Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte, stützt sich die Zahlungsbilanz der Insel teilweise auf Bodenschätze, wie beispielsweise die Kupfervorkommen, die jedoch spätestens in 20 Jahren erschöpft sein werden; teilweise auf die Ausgaben der

britischen Truppen, die schon im Laufe des Jahres 1959 um fast 75 vH gekürzt worden sind; teilweise auf den Fremdenverkehr und ausländische Investitionen. Beide sind durch die Ereignisse der letzten Jahre stark zurückgegangen, und es wird eine Zeit dauern, ehe sie wieder in Gang gebracht werden können. Die wirtschaftliche Zukunft ist sicherlich das schwierigste langfristige Problem, dem sich die Insel jetzt gegenübersieht. Es scheint aber, daß gerade diesem Problem bei den Verhandlungen über die Beilegung des Konflikts wenig Beachtung geschenkt worden ist.

Ob Cypern nun Mitglied des Commonwealth bleibt oder nicht, es wird sich auf jeden Fall die Frage nach den Beziehungen der Insel zur übrigen internationalen Gemeinschaft stellen. Wie werden sich die Beziehungen Cyperns zu den internationalen Organisationen gestalten oder zu den Bündnisgemeinschaften, an denen Griechenland und die Türkei beteiligt sind, wie beispielsweise NATO und Balkanpakt? Eine Mitgliedschaft in der NATO scheint durch die Umstände ausgeschlossen zu sein. Cypern liegt auch nicht im Paktgebiet der NATO, wie es in Artikel 6 des Nordatlantikpaktvertrages definiert ist. Aber mit einem britischen Stützpunkt, britischen Truppen und einem gemischten griechisch-türkisch-cypriotischen Hauptquartier auf seinem Gebiet muß Cypern mit größter Gewißheit damit rechnen, in einen Krieg, an dem die NATO beteiligt ist, mit hineingezogen zu werden. Was würde geschehen, wenn Cypern einen Antrag auf Aufnahme in die NATO stellen würde? Warum sollte es eigentlich nicht? Mit einem doppelt so großen Staatsgebiet wie Luxemburg und einer mehr als dreimal so großen Bevölkerung wie Island wäre es sowohl nach Größe als auch nach Bevölkerungsszahl nicht einmal der kleinste Mitgliedstaat. Man sollte auch bedenken, daß nach Artikel 8 der Grundstruktur, dessen Bedeutung vielleicht nicht sofort erkennbar ist, die „Beteiligung der Republik Cypern an internationalen Organisationen und Bündnispakten, an denen sowohl Griechenland als auch die Türkei beteiligt sind“, einer der wenigen Gegenstände ist, über die der Präsident und der Vizepräsident kein Vetorecht haben sollen. Diese sorgfältig formulierte Klausel kann sich sowohl auf die Vereinten Nationen als auch auf die NATO beziehen.

Die Möglichkeit, für einige dieser Fragen schon in der Zwischenzeit bis zum Inkrafttreten der Verfassung eine Lösung zu finden, ist nicht außer acht gelassen worden. Durch Dokument VIII wurden drei Körperschaften für die Uebergangszeit eingesetzt. Erstens die gemeinsame Kommission, die den Verfassungsentwurf fertigstellen soll. Diese Kommission setzt sich aus einem griechischen Cyprioten, einem türkischen Cyprioten, je einem Vertreter der griechischen und der türkischen Regierung und je einem von den beiden Außenministern ernannten juristischen Berater zusammen. Zweitens wurden ein Uebergangsausschuß für Cypern geschaffen, der die Pläne für die Anpassung und Umorganisation des Regierungsapparates ausarbeiten sollte. Dieser Ausschuß besteht aus dem Gouverneur von Cypern und dem „führenden Vertreter“ jeder der beiden Bevölkerungsgruppen; dazu kommen noch andere, vom Gouverneur nach Beratung mit den „führenden Vertretern“ zu ernennende griechische und türkische Cyprioten. Drittens wurde ein gemeinsamer Ausschuß mit Sitz in London eingesetzt, der die endgültigen Verträge fertigstellen soll. Er setzt sich aus je einem Vertreter der drei beteiligten Regierungen und je einem Vertreter der beiden Bevölkerungs-

gruppen Cyperns zusammen. Es braucht wohl nicht betont zu werden, daß diese Gremien alle Hände voll zu tun haben, wenn sie ihr Arbeitsprogramm ohne Konflikt erledigen sollen.

Aussichten für die Zukunft

Es wäre nicht schwer, noch viele Seiten mit Aufzählungen der ungelösten Rätsel in Cyperns Zukunft zu füllen. Aber die Grundfrage, nämlich ob sich die Regelung als wirklich durchführbar erweisen wird, ist letzten Endes davon abhängig, ob die Beteiligten es wirklich so haben wollen. Was hat sie dazu veranlaßt, das Abkommen so kurzerhand zu unterzeichnen, nachdem sie es jahrelang weit von sich gewiesen haben, einen Kompromiß auch nur in Erwägung zu ziehen? Vor allem war man zweifellos des erbitterten Kampfes überdrüssig; aber dieses Gefühl des Ueberdrusses wird sich mit der Zeit verflüchtigen. Wenn das geschehen ist, werden dann die Griechen, die Türken und die Briten sich noch ebenso fest an die Prinzipien der jetzigen Regelung gebunden fühlen?

Die Türken: status quo

Die Türken sind ein konservativer Menschenschlag, dem der Gedanke eines Wechsels immer unsympathisch war, besonders wenn es sich um Cypern handelte. Sie waren mit dem Vertrag von Lausanne zufrieden, und sie vertraten die (vom juristischen Standpunkt ganz verkehrte) Ansicht, daß Großbritannien seine Hoheitsrechte in Cypern nicht aufgeben könne, ohne den Vertrag zu verletzen. In Wirklichkeit war der Vertrag, der den Türken angeblich so heilig war, bereits einmal revidiert worden (durch die Konvention von Montreux von 1936), und das sogar auf Ersuchen der Türken selbst. In Wirklichkeit gab der Vertrag Großbritannien das uneingeschränkte Recht, über Cypern nach Gutdünken zu verfügen, also genau das Recht, welches Großbritannien nun ausgeübt hat. Aber wahrscheinlich werden die Türken nach dieser Erfahrung nur um so beharrlicher bei ihrer instinktiven Vorliebe für den status quo bleiben, selbst wenn es sich um einen neuen Status handelt. Von türkischer Seite sind also keine Schritte zu erwarten, die zu einer Aenderung des Status von Cypern führen könnten.

Die Briten: Engagement wider Willen

Weniger sicher ist die britische Position. Die neue Regelung bestätigt, daß die britischen Stabschefs es immer noch für erforderlich halten, „einen Stützpunkt auf Cypern" zu unterhalten, obgleich sie sich unter Druck schon seit langem von ihrer ursprünglichen Forderung zurückgezogen hatten, „Cypern als Stützpunkt" unter voller britischer Souveränität zu halten. Werden sie auf die Dauer bei ihrer Ueberzeugung bleiben, daß die räumlich und sachlich begrenzten Stützpunkteinrichtungen, wie sie in der Regelung vorgesehen sind (Dokument III bis VII einschließlich, verankert in Grundartikel 21 und Dokument II b), sowohl ausreichend als auch notwendig sind? Sollten sie sich als nicht ausreichend erweisen — und wesentlich erweitert werden können sie nicht —, könnte dann nicht eine zukünftige britische Regierung auf den Gedanken kommen, sie gänzlich abzuschreiben und sich überhaupt von der Insel zurückzuziehen, besonders falls durch den technischen Fortschritt und weitere politische Veränderungen sich die strategische Lage im Mittleren Osten wandeln sollte? Man kann es nicht wissen, aber

jedenfalls sollte man sich daran erinnern, daß in dem vergleichbaren Fall der Ionischen Inseln vor einem Jahrhundert *Gladstone* als Schatzkanzler im Mai 1861 erklärte, es wäre „nichts weniger als ein Verbrechen gegen die Sicherheit Europas", eine Abtretung an Griechenland in Erwägung zu ziehen. Genau 18 Monate später beschloß die gleiche Regierung, der Gladstone noch immer als Schatzkanzler angehörte, eben diese Abtretung. So steht es mit der Lebenserwartung strategischer Erwägungen. Es hat einmal eine Zeit gegeben (laut Lord *Attlee* noch während der letzten Labour-Regierung), da hatten die Stabschefs übereinstimmend erklärt, Cypern sei als Stützpunkt nicht geeignet; solche Zeiten können wiederkommen.

Aber da die britischen Stützpunkteinrichtungen in dem Garantievertrag zu verankern sind, und dieser wiederum in der Verfassung, erscheint es theoretisch für Großbritannien unmöglich, seine Stützpunkte in Cypern jemals aufzugeben, so sehr es das auch wünschen möge, jedenfalls nicht ohne eine Revision der Verfassung, die leicht zu radikaleren Umwälzungen führen und weitere Revisionen nach sich ziehen könnte. Man könnte sich also eine Situation vorstellen, in der die Briten gezwungen wären, ihren kleinen Stützpunkt auf Cypern selbst gegen ihren Wunsch und ohne irgendwelche eigenen Interessen zu halten, nur um die gegenwärtige Regelung als Ganzes intakt zu halten. Dann würde wirklich wahr werden, was in der Vergangenheit manchmal etwas hämisch behauptet wurde, nämlich, daß die Briten nur deswegen in Cypern bleiben müßten, weil die Griechen und die Türken nicht miteinander auskommen. Das wäre sicherlich keine befriedigende Lösung, aber es könnte eine unvermeidliche politische Folge der komplizierten und starren Verfassungsbestimmungen sein. Noch ist es nicht zu spät, den Grundartikeln eine größere Flexibilität zu geben, um solche Folgen abzuwenden, aber das ist möglicherweise politisch undurchführbar, solange die allgemeine Versöhnung noch so neu ist und die Zeit der bitteren Verdächtigungen erst so kurz zurückliegt.

Die Griechen: kein Verzicht auf *énosis*

Aber weit mehr Anlaß zur Besorgnis geben die Vermutungen über die zukünftige Haltung der Griechen. Was veranlaßte sie Ende 1958 zu ihrer plötzlichen Kehrtwendung? Warum konnte *Karamanlis* ein Abkommen unterzeichnen, das nur wenige Monate zuvor völlig undenkbar war? Was ist mit den Anhängern der EOKA, was mit den griechischen und cypriotischen Kommunisten? Was ist mit General *Grivas*, der sich von den Londoner und Züricher Abkommen sechs Monate nach ihrer Unterzeichnung distanzierte? Was mit Erzbischof *Makarios*, der mit der Unterzeichnung der Abkommen alles aufgegeben zu haben schien, wofür er bis dahin stand? Und die Cyprioten selbst, die niemals die Unabhängigkeit verlangt oder auch nur davon geträumt hatten, bis sie ihnen gewissermaßen auferlegt wurde? Kann man wirklich glauben, daß alle diese Enthusiasten über Nacht eine wirkliche Gesinnungswandlung durchmachten? Und wenn nicht, was geht dann in Wirklichkeit in ihrem Inneren vor? Es mag sein, daß die Antworten auf diese Fragen gar nicht so schlimm sind. Aber selbst wenn man sie nicht verdächtigt, eine bewußt heuchlerische Politik zu treiben, so kann man doch erraten, welche Gedankengänge sie bewegt haben oder ihren Nachfolgern kommen könnten. Jedenfalls sollte man nicht vergessen, daß *Makarios* nicht der letzte

Ethnarch von Cypern sein wird, der die allen Ethnarchen gemeinsame Ueberzeugung hegt (denn schließlich bedeutet Ethnarch „Führer der Nation"), daß er eine nationale und politische Mission zu erfüllen hat.

Der Gedankengang könnte etwa folgendermaßen verlaufen: Der von den Griechen bis zum Herbst 1958 verfolgte Kurs hatte die Verwirklichung der *énosis* in immer unerreichbarere Ferne gerückt und war drauf und dran, sie sogar für immer unmöglich zu machen, wenn es zur Teilung der Insel gekommen wäre. Dagegen hat der Kurs, auf den sie sich jetzt zurückgezogen haben, das Endziel ein wenig aus dem Bereich des Unmöglichen herausgerückt. Denn die Teilung der Insel wäre im physischen wie im menschlichen Sinne unwiderruflich gewesen, die jetzige Regelung dagegen ist im physischen und im menschlichen Sinne nicht unwiderruflich. Es wird gewiß politisch und konstitutionell sehr schwierig sein, die jetzige Regelung zu ändern, aber Präzedenzfälle in anderen Teilen der Welt (beispielsweise in Südafrika) haben bewiesen, daß der Mensch einfallsreich genug ist, schließlich einen Ausweg aus solchen Schwierigkeiten zu finden. So haben die Griechen gegen die sichere Aussicht auf die für sie ungünstigste Entwicklung eine wenn auch geringe Hoffnung eingetauscht, daß das, was sie sich immer gewünscht haben und zweifellos auch weiterhin wünschen werden, der Verwirklichung wenigstens etwas näher kommen kann. In letzter Minute haben sie den Weg verlassen, der sie in die sichere Katastrophe führen mußte, und sind wieder auf die Hauptstraße zurückgekehrt, die sie vor fünf Jahren so unüberlegt verlassen hatten; allerdings sind sie nun weit hinter den Punkt zurückgeworfen, an dem sie damals abgebogen waren oder den sie wieder erreicht hätten, wenn sie nach sechs Monaten Gewaltpolitik zurückgekehrt wären anstatt nach vier Jahren.

Die jüngste Entwicklung

Während der zweiten Hälfte des Jahres 1959 gab es beunruhigende Anzeichen, wie tiefgehend und kompliziert die oben geschilderten Schwierigkeiten sind. Es gab Unstimmigkeiten zwischen den griechischen und den britischen Vertretern über die britischen Stützpunkte, die hauptsächlich darauf zurückzuführen waren, daß die Griechen darauf bestanden, daß kein cypriotischer Bürger in die Stützpunktgebiete einbezogen werden dürfe (und natürlich sollte auch keiner aus seiner Wohnstätte ausgesiedelt werden dürfen). Es gab Spannungen zwischen den Griechen und den Türken, besonders als ein türkisches Boot an der Küste Cyperns aufgebracht wurde, das Waffen und Munition schmuggelte. Aber vor allen Dingen gab es Konflikte unter den Griechen selbst. General *Grivas*, der Held der EOKA, entzweite sich mit Erzbischof *Makarios* und versöhnte sich dann wieder mit ihm, wenigstens nach außen hin. Rivalisierende Politiker unter Führung des Bürgermeisters von Nikosia und eines bekannten liberalen Rechtsanwalts, Johannes *Clerides*, bildeten eine politische Partei, um bei den Wahlen gegen Erzbischof *Makarios* zu kandidieren. Die Kommunisten, deren politische Organisation AKEL viele Jahre hindurch verboten gewesen war, wagten sich wieder hervor und begannen einen Handel mit den rivalisierenden Gruppen um ihre sehr wichtigen Stimmen. Alle diese Dinge ließen die Zukunft Cyperns in ungewissem Licht erscheinen.

In dieser Ungewißheit wirkte die Nachricht von der Wahl des Erzbischofs *Makarios* zum ersten Präsidenten von Cypern am 13. Dezember 1959 paradoxer-

weise erleichternd. Hätten die Briten fünf Jahre früher zwischen ihm und *Clerides* zu wählen gehabt, so hätten sie unbedingt dem letzteren den Vorzug gegeben, der damals einer der letzten englandfreundlichen cypriotischen Führer war. Aber 1959, als *Clerides* die Unterstützung der extremen Rechten und der extremen Linken annahm, um die diktatorähnliche Stellung des Erzbischofs *Makarios* zu untergraben, war die Lage ins Gegenteil verkehrt. Hätte Clerides Erfolg gehabt, so wäre die Ungewißheit über die Zukunft Cyperns nur noch alarmierender geworden, denn er hatte sich zu scharfen Angriffen auf die Substanz der Londoner und Züricher Abkommen verstiegen, und die Kommunisten zumindest hätten von ihm einen hohen Preis für ihre Unterstützung gefordert. Der Wahlsieg des Erzbischofs hingegen brachte einige ermutigende Anzeichen. Er ist verpflichtet, die Abkommen aufrechtzuerhalten und zu erfüllen; er hat gezeigt, daß er ohne die Unterstützung der Kommunisten und sogar ohne die des Generals *Grivas* auskommen kann; und seine persönliche Versöhnung mit dem Führer der türkischen Cyprioten, Dr. *Kutschuk* (der wenige Tage früher unangefochten Vizepräsident geworden war), ist zumindest ein gutes Vorzeichen für die künftigen Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen. Doch bleiben noch immer die Ausdehnung und der Status des britischen Stützpunktes zu regeln, und es sieht so aus, als werde der Erzbischof sich hier als zäher Verhandlungspartner erweisen.

Wird die Regelung Bestand haben?

Zu welchen Schlußfolgerungen kommen wir nun für Cypern? Wie sind die Aussichten für eine dauerhafte Regelung? Von wem muß man am ehesten befürchten, daß er als Störenfried auftreten könnte? In aufsteigender Reihe der Wahrscheinlichkeit (oder, optimistischer ausgedrückt, in absteigender Reihe der Unwahrscheinlichkeit) kommen zuerst die Briten, die nicht den geringsten Anlaß haben, die Regelung umzustoßen. Schon Ende 1958 war es undenkbar, daß eine für die Türken und die Griechen annehmbare Regelung etwa unbefriedigend für die Briten sein könnte, und das war genau die Position, in der die britische Regierung das von der griechischen und der türkischen Regierung in Zürich getroffene Abkommen angeregt und abgewartet hat. Als nächste kommen die Türken, die niemals etwas anderes wollten als eine Regelung, die Dauerhaftigkeit versprach und die *énosis* ausschloß; und das haben sie allem Anschein nach erreicht. Dann kommen die Cyprioten selbst. Man wird kaum vorgeben wollen, daß ihre „Unabhängigkeit" etwas Vollständiges und Reales sei. Aber da fast niemand auf der Insel jemals die Unabhängigkeit verlangt hat, ist es nicht wahrscheinlich, daß ihnen diese fiktive Unabhängigkeit mißfallen wird, wenn sie nur funktionsfähig bleibt. Damit kommen wir zu den Griechen, von denen man nicht erwarten kann, daß sie auf die Dauer mit der jetzigen Regelung zufrieden sein werden, wenn sie sie auch vorläufig als das kleinere Uebel akzeptiert haben. Zweifellos wird von dem westlichen Verbündeten, besonders den Vereinigten Staaten und dem Commonwealth, alles getan werden, um die Griechen zu beschwichtigen, falls sich wieder Anzeichen von Unzufriedenheit bemerkbar machen sollten; aber ebenso werden die Kommunisten alles tun, um die Unzufriedenheit zu schüren. Alles in allem läßt sich noch nicht sagen, daß das Cypernproblem nun aus der Welt geschafft sei; vielleicht nicht einmal für unsere Generation. Ueber diese Schlußfolgerung hinauszugehen, hieße aber ein wenig zu tief in den Kaffeegrund schauen.

Minderheitenrechte im Rahmen des Europarats

Von Heribert Golsong

TRADITIONELLE RECHTSANSPRÜCHE NATIONALER MINDERHEITEN

Nationale Minderheiten sind naturgemäß daran interessiert, zwei Arten von rechtlichen Garantien zu erhalten, die ihnen der Staat, in dem sie sich befinden, ein ihrer Tradition gemäßes Eigenleben sichern.

Die eine Bestrebung geht darauf hinaus, eine völlige rechtliche Gleichstellung und Gleichbehandlung der Angehörigen von Minderheiten mit den übrigen Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates zu erreichen. Diese, man möchte sagen „negative" Gleichheit vor dem Gesetz soll lediglich eine Schlechterstellung der Minderheiten gegenüber der Mehrheit im Aufenthaltsstaat verhindern.

Darüber hinaus lehrt uns die Geschichte, daß nationale Minderheiten ebenso stark an einem „positiven Schutz", d. h. an der Gewährung besonderer Rechte interessiert sind, die ihnen als Kollektivität vom Aufenthaltsstaat zugestanden werden. Dabei handelt es sich um Rechte, die den Minderheiten die Entwicklung eines eigenständigen kulturellen, sozialen oder religiösen Lebens gewähren sollen.

Diese verschiedenen rechtlichen Aspekte des Minderheitenproblems sind gerade in den letzten 40 Jahren auch Gegenstand zwischenstaatlicher Abkommen geworden.

Eine Gruppe derartiger Abkommen geht auf die Friedenskonferenz von 1919 zurück. Als Beispiel sei auf den Vertrag der alliierten Mächte mit Polen vom 28. Juni 1919, auf ähnliche Verträge mit anderen osteuropäischen Staaten[1], auf die besonderen Abschnitte betreffend Minderheitenschutz in den Friedensverträgen der Alliierten mit Oesterreich, Bulgarien, Ungarn und der Türkei, auf das Deutsch-Polnische Abkommen vom 15. Mai 1922 über Oberschlesien oder auch auf die Memelkonvention vom 8. Mai 1924 verwiesen. Diese Verträge begnügten sich nicht mit einer Aufzählung der Rechte der Minderheiten, sondern sahen auch noch vor, daß der Völkerbund die Garantie über die Einhaltung ihrer Bestimmungen übernehmen sollte. Der Völkerbund hat diese Aufgabe durch besondere Entschließungen übernommen, obwohl seine Satzung die Errichtung eines Minderheitengarantiesystems nicht vorsah[2].

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind erneut internationale Abmachungen über Minderheitengruppen getroffen worden[3]. Als Beispiel sei auf das zwischen Oesterreich und Italien abgeschlossene sogenannte *De-Gasperi-Gruber*-Abkommen über Südtirol[4] verwiesen, auf den Staatsvertrag über Oesterreich vom 15. Mai 1955[5], der in seinem Artikel 7 die Rechte der kroatischen und slowenischen Minderheiten regelt, sowie auf die Londoner Regelung vom 19. Februar 1959 betr. Cypern.

Im Gegensatz zu den Verträgen aus der Völkerbundszeit finden sich in den neueren Vereinbarungen jedoch keine besonderen Garantieklauseln; insbesondere sehen die Verträge nicht vor, internationale Organisationen mit einer Garantiefunktion zu betrauen.

RECHTSGARANTIEN DURCH DIE MENSCHENRECHTSKONVENTION

Trotzdem ist die Lage der Minderheiten in den letzten Jahren nicht nur im Rahmen der Vereinten Nationen[6], sondern auch innerhalb des Europarates erörtert worden.

Ein erstes und bisher einziges konkretes Ergebnis der im Europarat geführten Debatten über einen besonderen Minderheitenschutz ist Artikel 14 der am 4. November 1950 in Rom von den Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten[7]. Dieser Artikel lautet:

„Der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muß ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden."

Auf Grund dieser Bestimmung sind Angehörige nationaler Minderheiten und gegebenenfalls auch Minderheitengruppen vor diskriminierenden Maßnahmen geschützt, allerdings nur insoweit, als die Anwendung der in der Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechte in Frage steht. Ein allgemeines Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und damit einen allgemeinen Diskriminierungsschutz gewährt die Konvention nicht.

Das bisher vom Europarat erarbeitete Recht im Hinblick auf Minderheiten beschränkt sich somit auf einen Teilabschnitt jener Gruppe von Ansprüchen der Minderheiten, die im Sinne obiger Ausführungen die „negative" Gleichheit mit der Mehrheit im Staate zum Gegenstand haben.

BESTREBUNGEN AUF ZUSÄTZLICHE GARANTIEN

Es hat innerhalb des Europarates allerdings nicht an Versuchen gefehlt, den Minderheiten darüber hinausgehende Rechte zu gewähren.

Ein erster Vorstoß wurde gleich nach der Errichtung des Europarates im Jahre 1949 im Rechtsausschuß der Beratenden Versammlung unternommen. Anlaß dazu gaben die Beratungen über den Abschluß einer Europäischen Menschenrechtskonvention. In dem Bericht des Rechtsausschusses[8] über den ersten Entwurf der Menschenrechtskonvention, der der Beratenden Versammlung vom Abgeordneten Pierre Henri *Teitgen* (Frankreich) vorgelegt wurde, heißt es (Uebersetzung):

„Die von dem Ausschuß angenommene Entschließung fordert, daß das Garantiesystem der Freiheitsrechte jede Diskriminierung wegen Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit zu verhindern habe.

Nach Anhörung eines Berichtes von Herrn Hermod Lannung zu dem Problem eines umfassenderen Schutzes der Rechte

nationaler Minderheiten hat der Ausschuß einstimmig die Wichtigkeit dieses Fragenkomplexes anerkannt[9].

In Anbetracht der Tatsache, daß er nicht lediglich eine Liste der Grundrechte zu Zwecken einer allgemeinen Erklärung abzufassen habe, sondern daß es seine Aufgabe ist, nur solche Rechte anzuführen, die sich für ein sofortiges internationales Garantiesystem eignen, hat der Ausschuß jedoch beschlossen, sich auf jene Grundrechte zu beschränken, die in Artikel 2 seines Entschließungsentwurfes erwähnt sind.

Der Ausschuß hat festgestellt, daß der vorliegende Bericht die Billigung der Erklärungen des Herrn Lannung ausdrücklich erwähnen sollte. Der Ausschuß hat sich im übrigen dafür ausgesprochen, die Aufmerksamkeit des Ministerkomitees auf die Notwendigkeit einer späteren Prüfung des Problems zu lenken, und zwar im Hinblick auf eine genaue Definition der Rechte nationaler Minderheiten."

Der in dieser Entschließung enthaltenen und später erneut vorgebrachten[10] Forderung auf Prüfung der Lage der Minderheiten mit dem Ziele der Anerkennung besonderer Rechte ist das Ministerkomitee des Europarates bisher nicht nachgekommen. In Beantwortung einer diesbezüglichen Anfrage des dänischen Abgeordneten *Lannung* hat das Ministerkomitee am 27. September 1956 festgestellt, „daß es im Augenblick irgendeine Initiative seinerseits in dieser Angelegenheiten nicht für angebracht halte".[11]

Das Ministerkomitee begründete seine Stellungnahme mit dem Hinweis auf Artikel 14 der Menschenrechtskonvention, der bereits Angehörigen nationaler Minderheiten einen wirksamen Diskriminierungsschutz gewähre. Im übrigen habe der Rechtsausschuß der Beratenden Versammlung die Prüfung des Fragenkomplexes „Minderheiten" selbst noch nicht abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt lag dem Rechtsausschuß nämlich ein Antrag des schwedischen Abgeordneten *Dickson* vor[12], der auf die Schaffung eines ständigen Minderheitenausschusses abzielte. Dieser Ausschuß sollte innerhalb des Rechtsausschusses errichtet werden und zur Aufgabe haben:

a) die sich auf Minderheiten und nationale Gruppen beziehenden Gesetzesbestimmungen zu prüfen,

b) die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention auf den Status der Minderheiten und nationaler Gruppen zu untersuchen und

c) der Beratenden Versammlung jährlich über die Lage der in Europa bestehenden Minderheiten und nationalen Gruppen zu berichten.

Nach mehr als einjähriger Prüfung fand sich der Rechtsausschuß noch nicht bereit, dem Antrag *Dickson* auf Errichtung eines ständigen Minderheitenausschusses stattzugeben. In einem der Beratenden Versammlung durch den belgischen Abgeordneten Prof. Henri *Rolin* vorgelegten Bericht[13] vertrat der Ausschuß die Meinung, daß vor einer endgültigen Entscheidung über den gesamten Fragenkomplex eine Bestandsaufnahme der einschlägigen innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen angebracht sei. Eine rechtsvergleichende Untersuchung über die Lage der Minderheiten würde vielleicht zu nützlichen Feststellungen führen.

Die Beratende Versammlung nahm daraufhin auf Vorschlag ihres Rechtsausschusses am 29. Oktober 1957 folgende Entschließung 136 (1957) an (Uebersetzung)[14]:

„Die Versammlung,

In Anerkennung der Tatsache, daß es in verschiedenen Mitgliedstaaten des Europarates Bevölkerungsgruppen gibt, die sich einer nationalen Minderheit zugehörig fühlen, an der ein anderer Mitgliedstaat Interesse nimmt;

Mit der Feststellung, daß die Europäische Menschenrechtskonvention durch ihren Art. 14 schon in zufriedenstellender Weise die diesen Minderheiten angehörenden Personen gegen jede auf dieser Zugehörigkeit beruhende Benachteiligung schützt, wenigstens in den Ländern, wo das Recht des Individualgesuchs anerkannt ist, daß es aber sowohl vom humanitären Standpunkt als auch im Interesse des guten Einvernehmens zwischen den Staaten wünschenswert erscheint, den nationalen Minderheiten selbst die Befriedigung ihrer kollektiven Interessen zu sichern, und zwar im vollen Ausmaß dessen, was mit der Wahrung der wichtigsten Interessen der Staaten, denen sie angehören, vereinbar ist;

In der Erwägung, daß eine vergleichende Studie der geltenden Gesetze und Verwaltungsbestimmungen und der in dieser Hinsicht bestehenden Verhältnisse zeigen könnte, ob und in welchem Ausmaß auf diesem Gebiet Verbesserungen möglich sind;

Fordert die an diesen Fragen interessierten Regierungen des Europarates auf, an den Generalsekretär alle wünschenswerten Informationen zu richten; und

Beauftragt ihren Rechtsausschuß, ihr auf der Grundlage der so erhaltenen Informationen einen neuen Bericht über diesen Gegenstand vorzulegen."

Der in dieser Entschließung enthaltenen Aufforderung auf Mitteilung der in ihren Ländern in Kraft befindlichen Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften betr. Minderheiten sind die Regierungen trotz wiederholten Drängens der Beratenden Versammlung nicht nachgekommen. Am 29. Januar 1959 hat das Ministerkomitee des Europarates endgültig abgelehnt, der Beratenden Versammlung die gewünschten Informationen zu übermitteln[15]. Das Ministerkomitee hat seine Haltung damit begründet, daß es den Mitgliedern der Beratenden Versammlung freistehe, sich die entsprechenden Unterlagen durch Vermittlung der nationalen Parlamente zu besorgen. Im übrigen wird in der Stellungnahme des Ministerkomitees der Sorge Ausdruck gegeben, nicht ohne unbedingte Notwendigkeit so heikle Probleme wie Minderheitenfragen in aller Oeffentlichkeit zu diskutieren, da eine solche Diskussion mehr Schaden als Gutes anrichten könnte.

FRIEDLICHE STREITSCHLICHTUNG ALS WESENTLICHES ELEMENT DER MINDERHEITENPOLITIK DES EUROPARATES

Trotz dieser Antwort des Ministerkomitees hat der Rechtsausschuß der Beratenden Versammlung sich seines Auftrags entledigt, der ihm durch die Entschließung 136 übertragen worden war, nämlich der Beratenden Versammlung einen neuen Bericht über die rechtliche Lage der Minderheiten in den Mitgliedstaaten zu übermitteln. Als Material standen dem Ausschuß Gesetzestexte zur Verfügung, die ihm von Parlamentspräsidenten einiger Mitgliedstaaten übermittelt worden waren, sowie einige Unterlagen, die das Sekretariat des Europarates ausgearbeitet

hatte. Auf dieser Grundlage wurde der Beratenden Versammlung im September 1959 ein neuer Bericht vorgelegt[16]. Er führte am 17. September 1959 zur Annahme folgender Empfehlung 213 der Beratenden Versammlung (Übersetzung)[16a]:

„Die Beratende Versammlung,

Nach Kenntnisnahme des Berichtes des Rechtsausschusses über die derzeit geltenden gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Bestimmungen sowie über die gegenwärtige Situation der nationalen Minderheiten in den einzelnen Mitgliedsländern des Europarates (siehe Dok. 1002);

Stellt mit Befriedigung fest, daß die Lage der nationalen Minderheiten, von denen im oben angeführten Bericht die Rede ist, im allgemeinen zufriedenstellend zu sein scheint;

Im Hinblick darauf, daß, sofern diese Lage zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten Zwistigkeiten schafft oder schaffen sollte, sich die betreffenden Staaten bemühen sollen, ihre Streitigkeiten unter Respektierung des Statutes des Europarates, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der anderen rechtlichen Verpflichtungen, die sie im internationalen Bereich eingegangen sind, zu bereinigen;

Empfiehlt dem Ministerkomitee:

diejenigen Mitgliedsregierungen, zwischen denen wegen der Lage der nationalen Minderheiten Zwistigkeiten bestehen oder auftreten sollten, aufzufordern, eine befriedigende Lösung auf dem Wege bilateraler Verhandlungen zu suchen, und zwar unter Respektierung der Herrschaft des Rechtes, und, falls diese Verhandlungen ergebnislos verlaufen sollten, das in der Europäischen Konvention zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vorgesehene Verfahren anzuwenden."

Der umfassende Bericht, der der Annahme dieser Empfehlung zugrunde lag, enthält eine systematische Darstellung der gesetzlichen Bestimmungen, die in den Mitgliedstaaten die Lage der Minderheiten regeln. Dabei hat sich der Ausschuß auf die Prüfung der Lage solcher Minderheiten beschränkt, „deren Status, zumindest teilweise, durch ein internationales Abkommen geregelt ist".[17]

Der Bericht stellt somit die Rechtslage nur im Bezug auf folgende Minderheiten dar: die deutschsprachige Minderheit in Dänemark, die dänische Minderheit in Deutschland, die tschechische sowie die slowenisch-kroatische Minderheit in Oesterreich und schließlich die jugoslawische sowie die deutschsprachige Minderheit in Italien.

In dieser Darstellung kommt der Rechtsausschuß zu der Feststellung, daß die Lage der in dem Bericht behandelten nationalen Minderheiten — zumindest was die sie betreffende Gesetzgebung angehe — „zufriedenstellend erscheine".[18] Das gelte, so heißt es weiter, vor allem für die deutsche Minderheit in Dänemark und die dänische Minderheit in Deutschland.

Diese Feststellung ist sicher auch für die jugoslawische Minderheit in Italien (Triest) zutreffend; denn aus dem Bericht geht hervor, daß das zwischen Jugoslawien und Italien vereinbarte Spezialstatut dieser Minderheit[19] nicht nur außergewöhnlich weitgehende Vergünstigungen im Hinblick auf eigene Presse, Gebrauch der eigenen Sprache im Verkehr mit den Behörden, eigene Schulen usw. gewährt, sondern auch eine gemischte jugoslawisch-italienische Kommission damit betraut, fortlaufend die Lage der Minderheit zu prüfen, und ermächtigt, Be-

schwerden entgegenzunehmen, die sich auf die Anwendung des Minderheitenstatus beziehen.

Der Bericht des Rechtsausschusses weist aber auch auf die zwei Minderheitengruppen hin, deren rechtliche Lage noch nicht endgültig geklärt erscheint. Das eine ist die kroatisch-slowenische Minderheit in Oesterreich (Kärnten, Burgenland und Steiermark), der durch Artikel 7 des Staatsvertrages über Oesterreich besondere Rechte zum Schutze ihrer Kollektivinteressen zugebilligt wurden. Der sich aus diesem Artikel ergebenden Verpflichtungen ist Oesterreich nach Auffassung des Rechtsausschusses bisher nur teilweise nachgekommen.

Daneben weist der Ausschuß in seinem Bericht auf das Problem der deutschsprachigen Minderheit in Italien hin. Der Status dieser Minderheit geht auf das zwischen Italien und Oesterreich abgeschlossene *De Gasperi-Gruber*-Abkommen zurück. Der Bericht des Rechtsausschusses enthält eine eingehende Darstellung der unterschiedlichen Auslegung dieses Abkommens durch die beiden Vertragspartner[20].

Eine eigene Stellungnahme zu diesem Auslegungsstreit nimmt aber weder der Rechtsausschuß noch die Beratende Versammlung ein. Die Empfehlung 213 beschränkt sich vielmehr darauf, in allgemeiner Form eine Prozedur aufzuzeigen, die zur Lösung derartiger und ähnlicher Streitfälle angebracht erscheint. Diese Prozedur soll nach Vorstellung der Beratenden Versammlung zunächst aus zweiseitigen Verhandlungen der interessierten Parteien bestehen und, falls diese erfolglos verlaufen, durch Anwendung des in der europäischen Streitschlichtungskonvention[21] vorgesehenen Verfahrens, d. h. letztlich durch Anrufung des Internationalen Gerichtshofes im Haag.

Da Oesterreich und Italien zur Zeit der Annahme der Empfehlung 213 die Streitschlichtungskonvention nicht ratifiziert hatten[22], ist es bemerkenswert, daß der Rechtsausschuß in seinem Bericht ausdrücklich unterstreicht[23], daß nach seiner Auffassung das in der Konvention vorgesehene Verfahren auch von solchen Mitgliedstaaten angewandt werden sollte, die der Streitschlichtungskonvention noch nicht beigetreten sind. Darüber hinaus — das ist wiederum für den österreichisch-italienischen Streit von besonderem Wert — schlägt der Rechtsausschuß vor, gegebenenfalls auch auf die Anwendung des Artikels 27 dieser Konvention zu verzichten, d. h., auch solche Streitfälle im Rahmen des in der Konvention vorgesehenen Verfahrens zu lösen, die schon vor Inkrafttreten der Konvention gegenüber den beteiligten Staaten entstanden sind.

Die Empfehlung der Beratenden Versammlung ist vom Ministerkomitee zur Kenntnis genommen worden, ohne daß bisher besondere Maßnahmen auf Grund dieser Empfehlung getroffen worden sind. Sie ist lediglich den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Kenntnisnahme überwiesen worden.

Die Empfehlung 213 ist damit ein vorläufiger Abschluß der Arbeiten des Europarates auf dem Gebiet des Minderheitenrechtes. Die Entwicklung begann im Jahre 1949 bei der Ausarbeitung der Menschenrechtskonvention, als, wie vorstehend dargelegt, die Bestrebungen darauf abzielten, den Minderheiten über den in Artikel 14 der Menschenrechtskonvention enthaltenen beschränkten Diskriminierungsschutz hinaus auch noch besondere Vergünstigungen für die Ent-

wicklung ihres Eigenlebens durch besondere völkerrechtliche Vereinbarungen zu garantieren. Während von solchen Kollektivrechten auch noch in der Entschließung 136 vom 29. Oktober 1957 die Rede ist, findet sich darauf in der Empfehlung 213 kein Hinweis mehr. Die Empfehlung 213 enthält somit nichts anderes als eine Anerkennung des status quo im Minderheitenrecht sowie einen Vorschlag zur Streitschlichtung auf der Basis des status quo, sofern dieser Status zwischen zwei Mitgliedstaaten zur Debatte steht.

Die in der Empfehlung 213 sich manifestierende Zurückhaltung des Europarates in Minderheitenfragen läßt sich wahrscheinlich auf verschiedene Gründe zurückführen.

Der erste ist wohl der, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten keine Bereitschaft zeigen, das von ihnen als heikel angesehene Minderheitenproblem ohne dringende Notwendigkeit aufzugreifen[24].

Schließlich stellt sich das Minderheitenproblem seit 1945 ohne Zweifel weniger scharf als in den Jahren zwischen den beiden Weltkriegen; insbesondere weil, als Folge des letzten Krieges, der zahlenmäßige Umfang der Minderheiten, besonders in Osteuropa, erheblich reduziert wurde.

Die reservierte Einstellung des Europarates zum Minderheitenproblem erklärt sich ohne Zweifel aber auch aus der Erfahrung mit dem Garantiesystem des Völkerbundes. Diese Erfahrungen sind nicht dazu angetan, die Organe des Europarates für ein ähnliches System zu gewinnen. Der Rechtsausschuß der Beratenden Versammlung hat das in seinem Bericht vom 30. April 1959 ausdrücklich hervorgehoben[25]. Die Beschäftigung des Völkerbundes mit Minderheitenfragen hat denn wohl auch mehr dazu beigetragen, die Arbeiten in dieser Organisation mit politischem Zündstoff zu beladen, als den Minderheiten wirklichen Schutz zu gewähren.

Die Empfehlung 213 läßt demnach den Schluß zu, daß das Hauptinteresse des Europarates sich darauf konzentriert, etwa bestehende Auseinandersetzungen zwischen zwei Mitgliedstaaten über Minderheitenfragen auf friedliche Weise beizulegen. Die Südtirol-Frage als der zur Zeit einzige Streitgegenstand zwischen zwei Mitgliedstaaten über eine Minderheitengruppe wird der Testfall sein, an dem sich die Wirksamkeit dieser Politik zu beweisen hat.

ANMERKUNGEN

1) Vertrag der alliierten und assoziierten Mächte:
- mit dem serbisch-kroatisch-slowenischen Königreich, vom 10. Sept. 1919,
- mit der Tschechoslowakei, vom 10. September 1919,
- mit Rumänien, vom 9. Dezember 1919,
- mit Griechenland, vom 10. August 1920.

2) Ueber die Einzelheiten der Arbeit des Völkerbundes auf dem Gebiete des Minderheitenschutzes unterrichtet ausführlich Pablo *de Azcarate y Florez*, „League of Nations and National Minorities", Washington 1945.

3) Zur Frage der Fortgeltung der Minderheitenverträge aus der Völkerbundszeit siehe die Studie des Generalsekretärs der Vereinten Nationen im UN-Dokument E/CN. 4/367, vom 7. April 1950, mit Add. 1 vom 27. März 1951.

4) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv Januar 1947, S. 333—334.

5) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 8/1956, S. 8745—8772. Siehe auch Egon *Schwelb*, „The Austrian State Treaty and Human Rights" in: *The International and Comparative Law Quarterly*, 1956, S. 265 bis 276.

[6]) Siehe dazu: Ines Lothair *Claude*, „National Minorities, an International Problem", Cambridge (USA) 1955, sowie J. W. *Brügel*, „Um einen wirksamen Schutz der Minderheiten" in: *Die Friedenswarte*, 1950, S. 40—50.

[7]) Siehe zur Menschenrechtskonvention meine Abhandlung „Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention", Karlsruhe 1958. Der Wortlaut der Konvention findet sich zusammen mit einem erläuternden Beitrag von J. W. *Brügel* in Europa-Archiv 1/1951, S. 3615—3626.

[8]) Dok. 77, § 11, der Beratenden Versammlung, vom 5. September 1949.

[9]) Sperrungen vom Verfasser.

[10]) Siehe Avis Nr. 12 vom 24. September 1954 sowie die schriftliche Anfrage des dänischen Abg. Hermod *Lannung* an das Ministerkomitee vom 6. Juli 1956 (Dok. 522).

[11]) Dok. 551.

[12]) Dok. 508 vom 20. April 1956.

[13]) Dok. 731 vom 22. Oktober 1957.

[14]) Abgedruckt in Europa-Archiv 23—24/1957, S. 10416/7. Der französische Originaltext lautet:

"L'Assemblée,

Reconnaissant qu'il existe au sein de différents Etats membres du Conseil de l'Europe des groupes de ressortissants ayant conscience d'appartenir à une minorité nationale à laquelle s'intéresse un autre Etat membre;
Constatant que la Convention des Droits de l'Homme protège déjà de manière satisfaisante, par son article 14, les individus appartenant à ces minorités contre toute discrimination fondée notamment sur une telle appartenance, au moins dans les pays où le droit de recours individuel leur est reconnu, mais qu'il apparaît désirable, tant du point de vue humain qu'en vue de la bonne entente entre les Etats, d'assurer aux minorités nationales elles-mêmes la satisfaction de leurs intérêts collectifs dans toute la mesure compatible avec la sauvegarde des intérêts essentiels des Etats auxquels elles appartiennent;
Considérant qu'une étude comparative des dispositions législatives et administratives en vigueur et des situations existant à cet égard pourrait faire apparaître si, et dans quelle mesure, des progrès sont susceptibles d'être réalisés dans ce domaine,
Invite les gouvernements du Conseil de l'Europe intéressés à ces questions d'adresser au Secrétaire Général tous les renseignements désirables; et
Charge sa commission juridique de lui faire un nouveau rapport sur le sujet, sur la base des renseignements qui auront été ainsi recueillis."

[15]) Dok. 955 vom 29. Januar 1959.

[16]) Dok. 1002 vom 30. April 1959.

[16a]) Der französische Originaltext lautet:

"L'Assemblée,

Ayant pris acte du rapport de la commission juridique sur les dispositions législatives et administratives en vigueur et sur les situations existantes relatives aux minorités nationales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (Doc. 1002);
Notant avec intérêt que la situation des minorités nationales dont il est question dans ledit rapport semble en général être satisfaisante;
Considérant que, pour autant que cette situation crée ou créera des différends entre deux ou plusieurs Etats membres, lesdits Etats devraient s'efforcer d'aplanir leurs différends dans le respect du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des autres engagements juridiques qu'ils ont contractés sur le plan international,
Recommande au Comité des Ministres d'inviter ceux des gouvernements membres entre lesquels des différends existent ou existeront au sujet de la situation des minorités nationales à rechercher une solution satisfaisante par les négociations bilatérales dans le respect de la prééminence du droit et, si ces négociations échouent, par l'application de la procédure prévue dans la Convention européenne pour le Règlement pacifique des Différends."

[17]) Dok. 1002, § 8.

[18]) Dok. 1002, § 30, und Empfehlung 213, Abs. 2.

[19]) Anhang II zum Memorandum über die Zone Triest vom 5. Oktober 1954.

[20]) Siehe zum Südtirolproblem die ausführliche Darstellung von Bernhard *Schloh*, „Die Südtirolfrage im Jahre 1959", in Europa-Archiv 15—16/1959, S. 481ff.

[21]) Vgl. zur Europäischen Streitschlichtungskonvention Karl-Heinz *Kunzmann*, in Europa-Archiv 5/1959, S. 125ff.

[22]) Der österreichische Nationalrat hat dem Ratifizierungsgesetz jedoch am 29. Oktober 1959 zugestimmt.

[23]) Dok. 1002, § 32.

[24]) Siehe die oben zitierte Stellungnahme des Ministerkomitees vom 29. Januar 1959 (Dok. 955).

[25]) Vgl. Dok. 1002, §§ 4 und 31.

Europa zwischen den Fronten

Von Curt Gasteyger

Friedrich *Heer:* „Die Dritte Kraft. Der europäische Humanismus zwischen den Fronten des konfessionellen Zeitalters". Frankfurt: S. Fischer Verlag 1959. 742 S.

Karl *Jaspers:* „Die Atombombe und die Zukunft des Menschen". München: Verlag R. Piper 1958. 506 S.

Aurel *von Jüchen:* „Die Christenheit zwischen den Uebeln" (Schriftenreihe „Fragen an die Zeit"). Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt 1959. 116 S.

A. *Portmann,* A. *Muggli,* P. *Dürrenmatt,* R. *Leuenberger:* „Die Bedrohung unserer Zeit". Basel: F. Reinhardt Verlag, o. J., 96 S.

Karl *Schmid:* „Hochmut und Angst. Die bedrängte Seele des Europäers". Zürich—Stuttgart 1958. 186 S.

Fedor *Stepun:* „Der Bolschewismus und die christliche Existenz". München: Kösel-Verlag 1959. 298 S.

Als Karl *Jaspers* vor einem Vierteljahrhundert die Diagnose unserer Zeit stellte, nahm er die Ohnmacht des Menschen gegenüber dem ihn mitreißenden Strom der Geschichte zum Ausgangspunkt seiner Betrachtungen: „Die religiöse Haltung als das Nichtigsein vor der Transzendenz" — so formulierte Jaspers seine These — „war (für den Menschen) unberührbar durch den Wandel der Dinge; in einer gottgegebenen Welt war sie selbstverständlich und in keinem Gegensatz zu einer anderen Möglichkeit ausdrücklich fühlbar. Hingegen der Stolz heutigen universellen Begreifens und der Uebermut, als Herr der Welt sie nach eigenem Willen als die wahre und beste einrichten zu können, schlagen, an allen Grenzen, die sich auftun, um in ein Bewußtsein der Ohnmacht, das erdrückend ist. Wie der Mensch sich darin finde und daraus sich erhebe, ist eine Grundfrage der gegenwärtigen Situation[1]."

Wer vermöchte heute zu sagen, daß wir diese Grundfrage der Bewältigung unserer Zeit gelöst haben oder ihrer Lösung auch nur um etwas näher gekommen sind? Der Mensch von heute sieht sich im Gegenteil bedrohter denn je, hinter ihm liegt die Erschütterung des Zweiten Weltkrieges, er erlebt unmittelbar die Ausdehnung totalitärer Systeme und hat, gleichermaßen bedrohend, den geistig unbewältigten Fortschritt der Technik vor sich. So erscheint ihm seine Existenz unsicherer als je, und die Antwort auf die Frage nach seiner Zukunft liegt noch verborgen im Ungewissen wie kaum zuvor.

Die Wahl der hier anzuzeigenden Bücher ist keine zufällige. Sie alle stellen in der einen oder anderen Form diese Frage nach der Situation des Menschen in der Gegenwart, als Ganzes umfassen sie seine Bedrohung und Krise und tragen

---

1) „Die geistige Situation der Zeit", Berlin—Leipzig 1931, S. 6.

damit Wichtiges zur Erhellung seines Weges in die Zukunft bei. Gemeinsam ist allen Autoren ein Bekenntnis zum christlichen Glauben, aus dem sie Ueberzeugungen oder doch Hoffnungen herleiten, im vollen Bewußtsein, daß damit allein und von vornherein die Antwort auf das uns Bedrängende noch nicht gegeben ist. Oft genug war diese Antwort als Trost leicht zur Hand, wo die politische und soziale Not der Umwelt sie als Wegleitung forderte. So können heute, wo die an uns gestellten Fragen unbequem sind, die Antworten, wie sie die Verfasser zu geben suchen, noch weniger bequem sein. Sie gelten der Situation des Menschen schlechthin, seiner Bedrohtheit durch die Möglichkeit totaler Vernichtung und durch den politisch-ideologischen Totalitarismus, sie gelten besonders dem Christen, der hineingestellt ist zwischen diese beiden Uebel, und dem Europäer in seinem Zwiespalt zwischen Hochmut und Angst. Das Bemühen, diese Bedrohung bewußt zu machen, bedeutet den ersten Schritt zu tun, um ihr zu begegnen und sie zu überwinden.

Wie das geschehen kann, wo die gültige oder doch mögliche Antwort liegt, wird sekundär, wenn man nur weiß, daß man das tun will, worauf es ankommt: „Das geistige Situationsbewußtsein bleibt Wissen und Wille zugleich[2]." Im Erfassen des Gegenwärtigen und des Vergangenen liegt der Entschluß zum Handeln in der Zukunft begründet. Das, was zu tun ist, kann deshalb weder durch Prophetie noch durch Spekulation für die Zukunft — etwa im Spenglerschen Sinne — hergeleitet werden, sondern allein aus der Erkenntnis unserer Gegenwart und dem Entschluß, dementsprechend zu handeln. Das bedingt die Analyse dessen, was wir heute als Wirklichkeiten vorfinden.

Die Atombombe ist das völlig neue Faktum, dem *Jaspers* sein vielbeachtetes und bewundernswertes neues Buch widmet. Sie steht als Symbol für eine Technik, deren Gefahren und Möglichkeiten sich die Menschheit immer noch kaum bewußt ist — sicher einmal deshalb, weil sie als Realität noch zu neu ist und ihren Platz in unserem Bewußtsein kaum einnehmen konnte, sicher aber auch, weil sie in der Schrecklichkeit ihrer Wirkung unseren Erfahrungsbereich und unser Vorstellungsvermögen weit übersteigt. Was Jaspers zuvorderst möchte, ist eben gerade, sie uns bewußt zu machen, ihre Alternativen aufzuzeigen und sie in das Ganze unserer Existenz einzufügen, von woher wir sie erst erfassen und bewältigen können. Das bedeutet nicht nur ein Um- und Neudenken im Geistigen, sondern vorausgehend ein Begreifen der weltpolitischen Lage. Denn die Bedrohung durch die Atombombe wird durch diejenige des totalitären Kommunismus überdeckt oder verdoppelt, ihre zumindest äußere Bewältigung dadurch erschwert, wenn nicht verhindert. Im sowjetischen Bolschewismus sehen *Stepun* und *Jüchen* das zweite Uebel, das auch und gerade die Christenheit herausfordert. Das heißt für *Stepun* in erster Linie eine Herausforderung im geistigen Bereich, und auf dieser Ebene führt er seine Auseinandersetzung. Sie ist reich an Gedanken (nicht immer straff durchgeführt) und enthält für unsere Analyse einen entscheidenden Kern. *Stepun* wie *Jüchen* interessiert nämlich weniger die kommunistische Bedrohung an sich als der Grund, warum sie auch und gerade für den Christen eine Bedrohung werden konnte. Die Christen sind für die beiden Autoren wirtschaftlich, sozial und in einem gewissen Sinne politisch selbständiger geworden, ohne

[2]) *Jaspers*, a. a. O., S. 187.

deswegen freier zu sein, „frei“ in der selbst erkannten und übernommenen Verantwortung und Bindung. Sie haben sich von überkommenen Bildern, Glaubens- und Bewußtseinsinhalten gelöst, ihre autonome „Freiheit“ beruht, nach *Jüchen* (S. 73), auf dem „Vergessen“ Gottes, sie ist losgebunden und geht mit dem Verlust des Selbstbewußtseins einher. Mit dem Verlust dieser „Mitte“ hat der Mensch den Maßstab für gerade das Handeln verloren, dessen er zur Bewältigung seiner Zeit bedürfte. Er glaubt, die Technik durch Technik überwinden zu können (*Jaspers*, S. 6). Sünde und Schuld sind ihm kein verständlicher Begriff mehr, vielmehr sieht er an deren Stelle nur noch Fehlleistung, mangelhaftes Erkennen und das Teilergebnis ungenügender Forschung — Dinge, die er durch vertieftes Studium und durch zweckmäßigere Organisation korrigieren und überwinden zu können glaubt (*Muggli*, S. 37). Dies führt ihn zur optimistischen Erwartung, Fortschritt und Frieden seien durch eine Vervollkommnung der sie „verwaltenden“ Institutionen, der Technik und der gegenseitigen Kontrollen erreichbar. Der „homo faber“ der Gegenwart projiziert Hoffnungen und Werte auf Organismen, die er selbst geschaffen hat und die als solche bestenfalls sein Spiegelbild sein können. Ihm selbst ist dabei das Wesentliche verlorengegangen, nämlich das Wissen um die eigene Begrenztheit und, gleichsam als Gegenseite davon, die Anerkennung absoluter Werte. Gerade in diesem Verlust der Totalität des Weltbildes sieht *Stepun* die Gefahr bei der Auseinandersetzung mit der kommunistischen Ideologie. Wo absolute Werte, wo die Wahrheit relativiert werden, fehlt der Halt, wenn es zur Begegnung mit totalitären Denksystemen kommt, weil Wahrheit zum formalen Begriff geworden ist und lediglich noch als Relation von einzelnen Anschauungsweisen verstanden wird (S. 15 ff.). Die marxistische Lehre jedoch wurde, ganz im Gegenteil dazu, zum eigentlichen Glaubensinhalt gemacht, mit anderen Worten: rein formal anzusehende Entwicklungskriterien zu Ideen umgefälscht und damit eine „Art säkularisierter Totalitätsanspruch“ erhoben. Wo also im Westen die „Toleranzspanne“ für den Zweifel und die persönliche Ueberzeugung durch eine Relativierung absoluter Werte erweitert wurde, vermauerte der zum Bolschewismus umgewandelte Marxismus immer mehr den „Ausweichraum für das Nein“ (Paul *Tillich*). *Stepuns* Wegweisung zu einer Rückkehr zum „absolut“ ernst genommenen Glauben hilft uns weiter, wo wir vor allem die Diagnose stellen und den Christen ansprechen.

Die Situation für den europäischen Menschen allgemein ist jedoch schwieriger und komplizierter. Der Anfang dieses religiösen Weges für den westlichen Intellektuellen beispielsweise, „der sich so weit hinausließ ins Ichhafte des Intellekts und ins Kollektive des Fortschritts“ (wie Karl *Schmid*, S. 14, sich ausdrückt), ist nicht leicht zu finden. Denn der Zweifel, der die Geisteshaltung so vieler Europäer bestimmt, rührt ja nicht allein an die Wurzeln des christlichen Glaubens: er betrifft ebenso ihre Stellung zur Umwelt und ihr eigenes Selbstverständnis. Europa steht heute fast hilflos dem Ansturm von Macht und Technik gegenüber, ohne die Fähigkeit zu haben, sie aus eigener Kraft zu bewältigen. Es besitzt weder politisch das Potential Amerikas und Rußlands, noch kann es seine Abwehrkräfte aus einem ungesättigten Nationalismus schöpfen wie die jungen Völker Asiens und Afrikas. Es ist erfrischend, die scharfsinnige Analyse *Schmids* zu lesen, die dem allzu gerne angerufenen „neuen europäischen Bewußtsein“ auf den Grund geht und hierbei auf eine Geisteshaltung stößt, die oft genug durch einen

Bruch mit der europäischen Vergangenheit Neues schaffen möchte, das dann notwendigerweise n i c h t mehr europäisch sein kann.

Trotz der vielen Anzeichen von Schwäche und Unentschlossenheit ist Europa noch immer nur allzu selbstverständlich überzeugt, „nach Rang und Würde, Alter und Bestimmung etwas anderes und mehr zu sein als Amerika und Rußland, als die asiatischen und afrikanischen Freigelassenen" (S. 8). Das sich hier äußernde falsch verstandene Europäertum ist Zeichen für einen Hochmut, für den niemand anfälliger ist als der Angefochtene, der sich verteidigen will. Die Kehrseite aber ist die Angst vor der Selbsterkenntnis, deren Bilanz der Europäer im Grunde ahnt, aber nicht annehmen will. Er hat sich dann nämlich bewußt zu werden, wie groß der Abstand ist, der zwischen dem europäischen Kulturerbe und dem europäischen Verhalten allgemein und gegenüber den früheren Kolonialländern im besonderen bestand. Er wird dann zugeben müssen, daß Europa seinen Geltungsanspruch gegenüber den anderen Kontinenten nicht mehr auf seiner Kultur der Vergangenheit abstützen kann. Es hilft ihm nichts (um einen der treffenden Ausdrücke von *Schmid* zu verwenden), „die Ehrenkompagnie der europäischen Vergangenheit immer wieder abzuschreiten": seine wirkliche Geltung, hier und jetzt, liegt ungesichert in der Gegenwart, sie erweist sich im täglichen Leben und in der Achtung der Umwelt. Das „christliche Abendland" ist nicht von vornherein selbstverständlicher Besitz des heutigen Europäers, und wo er sich als dessen Erbe betrachtet, hat er den Beweis erst zu erbringen, daß er dieses Erbe angetreten hat und seiner würdig ist (*Schmid*, S. 29 f.).

Damit schließt die Analyse der geistigen Situation des Europäers — denn ihm galt sie ja in erster Linie — ab und mündet unmittelbar in die Fragen „Was tun?" und „Worauf kommt es an?" Keiner der Autoren läßt uns im Stich, ihre Antworten sind verschieden, wie es auch ihre Fragestellung war, aber sie treffen sich in dem, was wir mit *Jaspers* die Klärung des „geistigen Situationsbewußtseins" genannt haben. Entscheidend ist für sie die Verwandlung des „sittlich-politischen Willens" (*Jaspers*, S. 49), die Ueberwindung der Angst vor der Gegenwart und der Zukunft, die Einordnung der uns bedrohenden Technik in ein „umgreifendes Ganzes" und die Wiedergewinnung absoluter Wertmaßstäbe. Dies kann aber nur geschehen, wenn sich mit der Einsicht für das zu Tuende die Uebernahme der Verantwortung für das Getane, für die Vergangenheit, verbindet. Für Europa heißt das, die eigene Geschichte als etwas Zugehöriges anzuerkennen, d a s wahrzunehmen, was es sich selber schuldig blieb und oft genug anderen gegenüber verschuldete. Europa soll seinen Schatten an sich ziehen, wie *Schmid* es nennt. „Die Klarheit über die Linie, die Europa wieder eine sinnvolle Existenz und damit wieder Selbstsicherheit zu verschaffen imstande ist, kann nicht aus irgendeinem ideologischen Programm stammen, das aus einem spektakulären Bruch mit der Vergangenheit bestünde und den Schatten somit überspränge, statt ihn zu integrieren" (S. 94). So liegt in der Wandlung des europäischen Selbstverständnisses der Ansatz zur Neubesinnung auf die Grundlagen Europas schlechthin. Sie sollen bewußt gemacht, in die Gegenwart aufgenommen und für die Zukunft fruchtbar gemacht werden. Das Frühere muß im Neuen aufgehoben sein, wenn dieses echt sein und wirken soll.

Europas Platz „zwischen den Fronten" bestimmt sich deshalb danach, wie es sich selbst erkennt und annimmt. Hier ist jedoch gleich eine Warnung anzubrin-

gen: es darf nicht eine Selbsterkenntnis sein, die auf der leicht von der Hand gehenden Verwerfung des östlichen und des westlichen Nachbarn, Rußlands und Amerikas, aufbaut (*Schmid*, S. 56). Die eigene Gewissenserforschung wird nur scheinbar dadurch erleichtert, daß man sich nicht für das mitverantwortlich erklärt, was aus Amerika und Rußland geworden ist. In Wirklichkeit trägt Europa eine besondere Verantwortung, die ihm genau das aufbürdet, wovon es sich frei glaubte: „Was wir an Amerika und Rußland so vordringlich wahrnehmen und so leidenschaftlich ablehnen, ist genau dasjenige Dunkle, das wir in der europäischen Vergangenheit zu erblicken hätten und das zur inneren Krise Europas führte: die Entwürdigung der menschlichen Person, der Mißbrauch der intellektuellen Macht und die Verschacherung der Seele an die Rationalität" (*Schmid*, S. 66). Ist dem so — und wer könnte grundsätzliche Einwendungen gegen diese scharfe Selbstanklage erheben? —, dann wird aus diesem „Europa zwischen den Fronten" ein Europa, das auf beide „Frontseiten" hin Verantwortung trägt, weil es sich in der einen oder anderen Weise in den beiden mächtigen Nachbarn wiedererkennt. Erst dann wird es seine eigene Stellung richtig erfassen und sie in das weltpolitische Bild einfügen können, wenn es zu seiner Vergangenheit und damit zu den daraus gewachsenen Verpflichtungen ja gesagt hat.

Wo es gelingt, diese Prämisse zu erfüllen, besteht kein Grund zur Hoffnungslosigkeit. Die geistigen Chancen unseres Kontinents, der „unter der Tilgung seiner geschichtlichen Schuld darniederliegt, während seine Nachbarn noch eher in der Phase der Verschuldung begriffen sein dürften" (*Schmid*, S. 168), sind da und können wirksam werden. Für Friedrich *Heer* ist der künftige Weg Europas offen, wenn er unter dem Zeichen des verbindenden „Und" steht. Heer zeichnet diesen Weg in seinem ungemein reichen und bereichernden Buch — für das wir ihm dankbar sind — und zeigt uns im europäischen Humanismus das treibende und zugleich verbindende Element. Der Humanismus, verkörpert in Erasmus, hat seit Jahrhunderten die Geschichte des Kontinents mitbestimmt oder sie doch begleitet — begleitet als stets vorhandene, versöhnende und die Gegensätze überbrückende „dritte" Kraft. Er hat das „Gespräch der Feinde" offengehalten, und wie es einst konfessionelle Fronten waren, zwischen denen er Brücken schlug, so könnten es heute politisch-ideologische sein. Sicher ist es kein Zufall, wenn *Heer* direkt an *Jaspers* (Freiheit und Autorität) anknüpft (S. 673 ff.) und uns mit dessen Begriff der Kommunikation den Schlüssel zu seinen Vorstellungen gibt. Kommunikation ist nur möglich, wo die Autorität, auf der sie beruht, offen, geöffnet bleibt, sich andern Autoritäten öffnet zum Gespräch. Nur hieraus kann die „Zivilisation des Dialogs" entstehen, wie *Heer* sie in der atlantischen Gemeinschaft verwirklicht sieht. Diese, als eine pluralistische Gesellschaft, steht heute, ähnlich wie die Erasmianer im sechzehnten Jahrhundert, der geschlossenen Gesellschaft des Ostens gegenüber. Für den europäischen offenen Humanismus stellt sich bei diesem starren und unfruchtbaren Gegenüber die drängende Frage: „Wie kann ein Gespräch vermittelt werden mit einem Gegner, einem Feind, der das Gespräch ablehnt, verneint oder nur als Waffe verwendet?"(S. 677). *Heers* Analogie zwischen dem Gestern und dem Heute, dem religiösen und dem ideologischen Streit, ist nicht ungefährlich. Er ist sich dessen bestimmt bewußt. Kann, darf man deswegen aufgeben? Die Analogie scheint ihm nicht nur fruchtbar, sondern weist, gegründet auf der geschichtlichen Erfahrung, den einzig möglichen, weil fried-

lichen, Weg zur Ueberwindung der Bedrohung. So bleibt uns das „Gespräch der Feinde" als Hoffnung und Aufgabe, auch wenn wir wissen, daß sich der „Feind" dem Gespräch innerlich verwehrt. Die aus solcher Ablehnung entstehende Erschütterung vermittelt bereits die erste wichtige Erkenntnis, daß nämlich das „Gespräch der Feinde" primär, und dann immer wieder, in der eigenen Brust zu eröffnen ist. Wir werden so zur Erhellung der eigenen Position gezwungen — *Schmid* nannte es ähnlich: das Bewußtwerden seiner selbst —, zur Geduld und zum Vertrauen auf das Wirken der Zeit.

Damit sind die Umrisse eines Programms gegeben, dessen Ziele weit im Ungewissen der Zukunft liegen und dessen Verwirklichung unendlich schwierig scheint. Es geht um nichts anderes als um die allmähliche Wandlung und Verwandlung der geschlossenen Gesellschaft des Ostens und um ihre Oeffnung zum Gespräch. Niemand wird etwas über den Erfolg sagen können, der Versuch und das Bemühen sind alles. Gefährlich ist nur die Gleichgültigkeit, während dem Skeptiker *Heer* entgegenhält, daß es in der Geschichte keine Sicherheit gibt. Jede Begegnung, jedes Gespräch der Feinde ist gerade in seinem Gelingen gefährdet, jede Freiheit, jeder Friede muß täglich neu errungen werden (S. 682).

In dieser ständigen Aufgabe kann sich Europa, können sich die Europäer wiederfinden; ihre Haltung wird bestimmt durch den Auftrag, der sie auf ihr Erbe zurückführt und in dem Hochmut und Angst keinen Platz haben. Zwar können sie die Bedrohung unseres Zeitalters nicht beseitigen, sie wohl aber zu bewältigen suchen, weil sie das Gefühl der Ohnmacht, von dem eingangs die Rede war, überwanden. Der Europäer kann dann — um ein Wort von Czeslaw *Milosz*[3] abzuwandeln — auf die Stimme des wiedergewonnenen Vertrauens als einer Verheißung hören, die zwar ihre Grenzen hat, aber innerhalb dieser Grenzen sein Handeln leiten kann. Und das heißt, um mit *Jaspers* zu schließen, daß gegenwärtig tun, was echt ist, am Ende das einzige ist, was gewiß zu tun ihm bleibt.

---

[3]) „Das Ende der Apokalypse" in: *Forum*, September 1959.

Hypotheken der deutschen Vergangenheit

Von Hedwig Maier

Alexander *Dallin:* Deutsche Herrschaft in Rußland 1941—45, Düsseldorf: Droste-Verlag 1958, 727 S.

Dallin benutzt als Quellen in erster Linie alle Erlasse, Reden, Anweisungen usw., die als Material für die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse gesammelt wurden. Er hat aber noch ein Vielfaches zusätzlich zusammengebracht: Aktennotizen über Unterredungen, Berichte, Denkschriften, Aufsätze aus der Tages- und Fachpresse der damaligen Zeit; und er hat zahlreiche Personen, die in irgendeiner Form an der Besetzung beteiligt waren, schriftlich und mündlich befragt.

Das Buch ist in vier Abschnitte eingeteilt, die sich wie folgt charakterisieren lassen:

I. Teil: Vorbereitung des Krieges gegen Rußland, Zielsetzung, Verlauf der militärischen Operationen, Verwaltung der besetzten Ostgebiete

Naturgemäß steht *Rosenberg*, der „Minister für die besetzten Ostgebiete", hier, wie auch in den späteren Kapiteln, im Mittelpunkt der Darstellung. *Rosenberg*, Baltendeutscher, nach *Dallin* ein „untüchtiger Philosoph", nach *Goebbels* ein „widerspenstiger Nichtskönner", war alles andere als ein praktischer Politiker. Er hatte eine festgelegte Konzeption von Rußland, die auf einer qualitativen Unterscheidung der — rassisch „minderwertigen" — Großrussen einerseits und der — rassisch „wertvollen" und daher zu fördernden — Völkerstämme des Baltikums, der Ukraine, der Kosaken und Tataren usw. andererseits fußte. Seine Tätigkeit erschöpfte sich mehr und mehr in dem fruchtlosen Bemühen, seine Hausmacht zu wahren und sich nicht ganz von seinen Reichskommissaren, der Partei, der SS, der Wehrmacht und dem Auswärtigen Amt, die alle ihre Ziele in Rußland verfolgten, an die Wand drücken zu lassen. Um sich die Billigung *Hitlers* zu sichern, war *Rosenberg* immer wieder bereit, seine Grundideologie von der Schutz- und Förderungswürdigkeit mindestens einzelner russischer Gebiete zu opfern.

II. Teil: Die deutsche Besetzung in den einzelnen Gebieten

Es ist die Folge des „Führerstaates", daß für die Durchführung der Herrschaft die Person dessen, der sie ausübt, von entscheidender Bedeutung ist. Da *Koch*, Reichskommissar für die Ukraine, der „braune Zar der Ukraine" oder „Erik der Rote" genannt, der rücksichtsloseste, sturste und eigensüchtigste der Reichskommissare war, erlitt die Ukraine das schwerste Schicksal, trotz der betont ukrainefreundlichen Einstellung *Rosenbergs*. „Kochs Name wurde zum Sinnbild deutscher Brutalität und Stupidität im Osten" (S. 140). *Koch* sah die Russen unterschiedslos als ein „Kolonialvolk" an, das „mit der Peitsche wie die Neger" behandelt werden müsse (S. 148). Ausbeutung des Landes für Deutschland und Bereitstellung von möglichst vielen einheimischen Arbeitskräften waren die beiden Nahziele, auf die er alle Anstrengungen konzentrierte. Bis zum Ende ist er keinen Schritt von seiner absoluten Herrschaft abgewichen, auch nicht, als selbst die SS einzulenken versuchte.

Reichskommissar für das Reichskommissariat Ostland, das zunächst die baltischen Staaten und Weißrußland umfaßte, war *Lohse*, bis dahin Gauleiter von Schleswig-Holstein. „Weniger fanatisch als Koch, vielleicht eher dumm als böse, entbehrte er der Initiative" (S. 209), die *Koch* nicht abzusprechen war. „Vergleichsweise war die Naziherrschaft im Baltikum um einige Grade weniger drückend als anderswo; Lebensstandard, kulturelle und politische Möglichkeiten und sogar das Verhalten des durchschnittlichen deutschen Beamten waren hier ein wenig besser als auf altem sowjetischem, slawischem Boden. Aber diese Privilegien waren zu unbedeutend, um die Flut der antideutschen Stimmung aufzuhalten" (S. 210).

Dem zum Reichskommissariat Ostland gehörenden weißrussischen Gebiet stand Wilhelm *Kube* als Generalkommissar vor. Kube war früher Gauleiter der Kurmark und Oberpräsident von Brandenburg und Westpreußen und wegen verschiedener Skandale pensioniert worden. Auch in seinem neuen Imperium zeigte er sich in einem selbst für nationalsozialistische Verhältnisse ungewöhnlichen Maße korrupt. Aber im Gegensatz zu *Koch* sah *Kube* ein, daß er die Unterstützung seiner Untertanen brauchte, wenn er die ihm aufgetragene Aufgabe bewältigen sollte, und er bemühte sich von Zeit zu Zeit, den größten Mißgriffen von SS und Einsatzgruppen entgegenzutreten und gewisse eigenständige Vertretungen der Bevölkerung zuzulassen.

Ein weiteres der deutschen Herrschaft unterstelltes Gebiet, der Kaukasus, ist nie unter Zivilverwaltung gekommen, sondern immer unter der an sich nur für die Zeit der Eroberung gedachten Militärverwaltung geblieben. Deshalb, aber auch weil Rücksichtnahme auf die benachbarte Türkei geboten war und weil die offizielle Einstellung der Partei gegenüber den verschiedenen im Kaukasus ansässigen Völkern nicht ganz so vernichtend war wie gegenüber den anderen russischen Gebieten, wurde der Kaukasus weniger bedrängt als die beiden Reichskommissariate. Obwohl das „Untermenschentum" der Russen in der offiziellen Propaganda mit ihrem tatarischen Einschlag begründet worden war, galten die Tataren als Nichtslawen für „höherwertig". Logik wurde von der Parteiideologie nicht verlangt. Im Gegensatz zu den Plänen für Ostland und die Ukraine sollte die Bevölkerung des Kaukasus nicht ausgesiedelt werden; zwar brauchte Deutschland das kaukasische Oel, aber der Kaukasus selbst sollte zu einem Pufferstaat gegen Rußland ausgebaut werden. Den verschiedenen Bevölkerungsgruppen dieses Gebietes wurde im Verlauf des Krieges erlaubt, nationale Komitees zu bilden, die dann gegeneinander und gegen die Großrussen in der *Wlassow*-Gruppe einen nicht endenden Kleinkrieg führten. Den kaukasischen Völkern wurden Zugeständnisse gemacht, die keinem anderen Gebiet Rußlands zugebilligt wurden: die Reprivatisierung wurde sehr bald in Angriff genommen, selbst in der Judenfrage mußte der SD entgegenkommen, da die im Kaukasus lebenden „Bergjuden" assimiliert waren (S. 259). Für die Krim war von Anfang an eine deutsche Zivilverwaltung vorgesehen: In der Konferenz vom 16. Juli 1941 wurde sie als Generalkommissariat mit Gauleiter Alfred *Frauenfeld* als Generalkommissar dem Reichskommissariat Ukraine zugeteilt. „Der Oesterreicher Frauenfeld, ein fanatischer, blindgläubiger Nazi, widmete sich mit Begeisterung der Erforschung der gotischen Ursprünge der ‚Krimkultur'" (S. 276). *Frauenfeld* war ein heftiger Gegner *Kochs*. In der kurzen Zeit von Herbst 1942 bis Ende 1943,

in der die Krim unter Zivilverwaltung stand, gelang es ihm, sich Koch zu widersetzen und eine großzügigere Politik zu betreiben.

III. Teil: Besonders wichtige Einzelgebiete

Die deutschen Absichten für die Wirtschaft waren unverhüllt bekanntgegeben worden. Sie liefen auf reinen Kolonialismus, deutlicher auf eine Ausbeutung bis zum letzten, hinaus. Rußland sollte ein Agrarland werden, die russische Industrie zerstört oder in den Westen verlagert werden. Die deutsche Kriegführung meinte, daß die russische Landwirtschaft genug liefern könnte, um die Verknappung in Deutschland zu beseitigen. Zur Erreichung dieses Ziels wurde die Auflösung der Kolchosen hinausgeschoben, die Großbetriebe wurden beibehalten und damit die von der russischen Bevölkerung gehegte Hoffnung auf Wiedereinführung des Privateigentums an Grund und Boden zerstört. Das Ergebnis der Ausbeutung war mehr als dürftig. Deutschland hat im Laufe der Besetzung weniger an Nahrungsmitteln und Rohstoffen aus Rußland entnehmen können, als es bei Durchführung der vor Beginn des Zweiten Weltkrieges geschlossenen Handelsverträge mit Rußland bekommen hätte.

Nur jeder fünfte russische Kriegsgefangene hat die Gefangenschaft überlebt. *Dallin* erkennt an, daß die deutsche Führung angesichts der unerwartet großen Zahl von Gefangenen und der Schwierigkeiten bei Transportmitteln und Nachschub kaum in der Lage war, die Gefangenen vorschriftsmäßig zu versorgen. Aber bei einer anderen Einstellung gegenüber den Gefangenen hätten sich viele Härten und Grausamkeiten vermeiden lassen. Es dauerte Monate, bis sich *Hitler* damit einverstanden erklärte, daß die Gefangenen als Arbeitskräfte eingesetzt wurden. Hier trifft offenbar auch die oberste Wehrmachtsführung schwere Schuld.

IV. Teil: Politische Kriegführung

Dieser Teil behandelt sehr ausführlich die Versuche der verschiedenen Dienststellen und Gruppen, Einfluß auf die russischen Verhältnisse zu gewinnen und damit die Kriegführung zu erleichtern. „Rußland kann nur durch Russen besiegt werden", hatte die Wehrmachtspropaganda zu *Hitlers* Zorn schon sehr früh proklamiert. Auch der schlaue *Goebbels* hatte bald erkannt, daß es in den weiten Räumen Rußlands unmöglich sei, ohne Mitarbeit der Bevölkerung die Macht in der Hand zu behalten. Er empfahl daher Verständigung mit den Russen, ohne Rücksicht darauf, was später von Versprechungen eingelöst werden würde. *Hitler* konnte sich aber nicht zu einer solchen Propaganda mit Mentalreservation entschließen, nicht weil er die spätere Nichteinhaltung scheute, sondern weil er angesichts seiner so häufig betonten Theorie des Untermenschentums glaubte, eine solche Propaganda seinen Soldaten nicht bieten zu können.

Nach Ansicht von *Dallin* hätte das russische Volk auf dreifache Weise von Deutschland und für seine Regierung gewonnen werden können: durch Wiederherstellung des Privateigentums an Grund und Boden, durch politische Anerkennung in Form von Selbstverwaltung und Aufstellung eigener Kampfverbände und vernünftige Vorschläge für eine Behandlung Gesamtrußlands nach Kriegsende und schließlich durch ein anständiges Verhalten gegenüber der russischen Bevölkerung. Die Reprivatisierung wurde als untunlich bewußt aufgeschoben; eine Politik menschlicher Anständigkeit wurde zwar von Wehrmacht, Auswärtigem

Amt und Ostministerium immer wieder empfohlen und sicher von vielen einzelnen Deutschen in Rußland angewandt, ist aber niemals offizielle Politik geworden. Nur die zweite, ausgesprochen politische Linie ist gegen Ende des Krieges auch von der SS aufgegriffen worden. Dallin schildert in diesem für die Russen wahrscheinlich interessantesten Teil seines Buches sehr eingehend den Kampf um die Zulässigkeit nationaler Legionen russischer Provenienz, zunächst von Kosakenverbänden, dann speziell der *Wlassow*-Bewegung. Als es schließlich „Befreiungsarmeen" und „Nationalkomitees" gab, war es zu spät, nicht nur, weil der Krieg militärisch verloren war, sondern weil das Verhalten der deutschen Besatzungsverwaltung der russischen Bevölkerung allzu deutlich gemacht hatte, was sie im Falle eines deutschen Sieges erwarten mußte.

Dallins These, zu deren Rechtfertigung dieses Buch geschrieben wurde, ist die, daß Rußland zu besiegen und das sowjetische System zu beseitigen gewesen wäre, wenn Deutschland sich der Mitwirkung der russischen Bevölkerung versichert hätte. Dallin mag mit seiner These recht haben, aber der Nationalsozialismus konnte seinem Wesen nach nicht anders handeln, als er gehandelt hat. Gerade dies wird durch die Dallinsche Darstellung in erschütternder Weise evident.

Das Werk ist glänzend geschrieben. Daß es noch nicht alle Seiten des Themas erschöpft, ist bei dessen Umfang selbstverständlich. So fehlt etwa eine Darstellung der Gerichtsbarkeit in Rußland[1]. Ein Widerspruch zieht sich durch das ganze Buch: immer wieder hebt *Dallin* hervor, daß Gegenvorstellungen gegen die deutsche Besatzungspolitik, so oft und so nachdrücklich sie erhoben wurden, nie auf ethische, sondern immer nur auf Zweckmäßigkeitsgründe gestützt wurden. In der Zusammenfassung im Schlußkapitel schreibt er, letzten Endes hätten sich alle deutschen Rußlandexperten doch für die Kriegführung zur Verfügung gestellt. Nur wer als Gegner des Nationalsozialismus in Deutschland gelebt hat, kann wissen, daß eine andere Begründung und ein anderes Verhalten gar nicht möglich gewesen wäre. Nur wenn die empfohlene Politik im Hinblick auf den Endsieg Erfolg versprach, bestand eine kleine Chance, sie an höherer Stelle durchzubringen. Wäre sie ethisch oder rechtlich motiviert worden, so wäre sie von vornherein abgelehnt worden. Wer in dieser Zeit etwas erreichen wollte, mußte sich der allgemeinen „Sprachregelung" anpassen, sonst brauchte er erst gar nicht den Versuch zu machen, sich einzuschalten.

Aufs Ganze gesehen, ist das Buch eine erschütternde Darstellung eines fürchterlichen deutschen Exzesses. Man könnte von einem Drama gigantischen Ausmaßes sprechen, wäre nicht die Persönlichkeit der Hauptakteure allzu klein. Gigantisch sind die unmittelbaren Opfer dieses verbrecherischen Krieges, gigantisch aber auch die Fernwirkungen, denn der Krieg hat das Nationalbewußtsein der Russen ungeheuer gefördert und ihre Herrschaft in den Staaten des „Ostblocks" begründet. Erst der Krieg, den *Hitler* als einen Kreuzzug gegen den Bolschewismus aufzog, hat die Sowjetunion zu der Großmacht werden lassen, die sie jetzt ist.

---

[1]) Vgl. hierüber Günther *Moritz*, „Gerichtsbarkeit in den von Deutschland besetzten Gebieten 1939—45", Studien des Instituts für Besatzungsfragen zu den deutschen Besetzungen während des 2. Weltkrieges, Nr. 7, Tübingen 1957.

Abrüstungsverhandlungen und Deutschlandfrage seit der Genfer Gipfelkonferenz von 1955

Von Wilhelm Cornides

VORBEMERKUNG

Auf der bevorstehenden Gipfelkonferenz werden, soweit sich die Tagesordnung bisher überblicken läßt, die Abrüstungsverhandlungen eine zentrale Rolle spielen. Die Verhandlungen in den Vereinten Nationen von 1945 bis zur Genfer Gipfelkonferenz von 1955 sind in einem eigenen Band der Reihe „Dokumente und Berichte des Europa-Archivs" behandelt worden, der auch die grundlegenden Dokumente dieses Zeitabschnitts enthält*. Ein ausführlicher Bericht über die Genfer Verhandlungen von 1955 findet sich in dem Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, „Die Internationale Politik 1955".** Die Abrüstungsverhandlungen von 1956 und 1957 werden in dem nächsten Jahrbuch-Band, der im Sommer dieses Jahres erscheinen soll, in ihrem weltpolitischen Zusammenhang dargestellt. Um unseren Lesern eine Uebersicht über die Entwicklung zwischen den beiden Gipfelkonferenzen zu bieten, beginnen wir in dieser Folge mit der Veröffentlichung eines gekürzten Auszuges der entsprechenden Kapitel. Sie zeigen die allmähliche Verknüpfung der Abrüstungsverhandlungen mit der Deutschlandfrage und den Problemen der europäischen Sicherheit, die 1955 eingeleitet, 1956 definitiv vollzogen wurde, während bis dahin eine scharfe Trennung zwischen den Verhandlungskomplexen „Deutschlandfrage und europäische Sicherheit" einerseits und „Abrüstung" andererseits bestanden hatte. Als Brücke dienten die Pläne für eine „locarnoartige" Lösung des europäischen Sicherheitsproblems, die seit 1952/53 in der internationalen Diskussion wachsende Bedeutung gewannen.

Der Weg, der von dem „Pfleiderer-Plan" vom Oktober 1952 über die Genfer Vorschläge vom Juli 1955 zu dem „Gromyko-Plan" vom März 1956 und schließlich zum „Rapacki-Plan" vom Oktober 1957 führte, ist Teil eines umfassenden weltpolitischen Prozesses: der Bemühungen um einen modus vivendi zwischen dem westlichen Lager und dem kommunistischen Block. Das Ende der atomaren Ueberlegenheit der Vereinigten Staaten, der Zwang, „mit H-Bomben zu leben", dem seit 1953 die beiden Hauptmächte unterworfen waren, und die innere Entwicklung der Sowjetunion in der Aera *Chruschtschow* bildeten die Ausgangspunkte dieser Entwicklung. Ihre weiteren Zusammenhänge, Hauptthemen der genannten Jahrbuch-Bände, können in der folgenden Uebersicht nur am Rande gestreift werden.

---

*) *Volle*, „Probleme der internationalen Abrüstung" (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 14), Frankfurt am Main 1956.

**) Vgl. „Die Wandlungen der Weltpolitik im Jahre 1955" in: „Die Internationale Politik 1955", Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München: R. Oldenbourg 1958, S. 797—855.

DIE VERKNÜPFUNG DER DEUTSCHLANDFRAGE MIT DEN ABRÜSTUNGSVERHANDLUNGEN

Als sich nach zehnjährigen Verhandlungen in den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen im Sommer 1955 die Regierungschefs der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs auf der Genfer Gipfelkonferenz mit dem Abrüstungsproblem befaßten, waren die Aussichten für einen Fortschritt nicht ungünstig. Die Vorschläge für eine Abrüstungskonvention, die am 10. Mai 1955 von der Sowjetunion dem Fünfmächte-Unterausschuß der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen unterbreitet worden waren, schienen eine Verhandlungsgrundlage für die Annäherung der Auffassungen zu bieten[1]. In diesen Vorschlägen verlangte die Sowjetunion nun nicht mehr das sofortige Inkrafttreten des Verbots der Herstellung und Aufspeicherung der Atomwaffen und die Zerstörung aller Vorräte fertiger oder noch in der Herstellung begriffener Atomwaffen innerhalb von drei Monaten (wie sie es seit ihren Vorschlägen vom 19. Juni 1946[2] unablässig gefordert hatte), sondern erkannte das Prinzip eines synchronisierten Abrüstungsprogramms für die Atomwaffen und die konventionellen Waffen an. Die Sowjetunion bestand auch nicht mehr auf der proportionalen Herabsetzung der Streitkräfte innerhalb eines Jahres, sondern war mit dem Prinzip der stufenweisen Verminderung auf vorher vereinbarte Maximalstärken einverstanden. Die Westmächte bestanden ihrerseits schon seit längerem nicht mehr auf dem Baruch-Plan vom 14. Juni 1946[3] mit der Forderung, daß ein zuverlässiges System zur Kontrolle der Atomenergie einschließlich des Verzichts auf die Atombombe als Waffe nicht nur angenommen sein, sondern auch wirksam funktionieren müsse und daß angemessene Strafen für die Verletzung der Kontrollvorschriften festgesetzt sein müßten, b e v o r die Herstellung von Atomwaffen eingestellt und über die vorhandenen Bomben verfügt werden könne. Vielmehr wurde auch von ihnen das Prinzip des stufenweisen Vorgehens anerkannt.

Die drei Regierungschefs der Westmächte bemühten sich, den Verhandlungen in Genf eine konstruktive Richtung zu geben. Präsident *Eisenhower* als Wortführer der Westmächte zeigte zunächst (am 18. Juli 1955) durch drei Vorschläge die allgemeine Richtung des Vorgehens der Westmächte an: Schaffung eines Inspektions- und Warnungssystems, um Ueberraschungsangriffe zu verhindern; Bildung eines Weltfonds zur Entwicklung unterentwickelter Gebiete aus den Mitteln der nationalen Budgets, die durch Abrüstungsmaßnahmen eingespart worden sind; Errichtung einer internationalen „Atom-Bank“, der alle Nationen einen Teil ihres spaltbaren Materials für friedliche Zwecke zuführen sollten[4]. Präsident *Eisenhower* fügte noch (am 21. Juli) den Plan einer internationalen Luftinspektion hinzu[5]. Premierminister *Eden* regte dazu noch einen europäischen Sicherungsvertrag, die Beschränkung der Rüstungen beider Seiten in Deutschland und die Schaffung einer entmilitarisierten Zone an[6]. *Eden* regte ferner an, daß die beiden Machtblöcke sich schon jetzt darauf einigen sollten, ein Gebiet von einer bestimmten Tiefe beiderseits des Eisernen Vorhangs der Ueberwachung durch Inspektionsteams zu unterstellen, die von den militärischen Kommandanten beider Seiten zu ernennen wären und die auf dem Rüstungssektor Kontrollbefugnisse hätten[7]. *Eden* wollte diesen Plan ausdrücklich als einen selbständigen Vorschlag verstanden wissen, der nicht in Beziehung stehe zu dem Programm der

Beschränkung der Streitkräfte und der teilweisen Demilitarisierung des wiedervereinigten Deutschland. Sein Plan habe den Vorteil, daß er sogleich realisierbar wäre und ein Experiment in der Praxis eines wirksamen Inspektionssystems darstellen könnte, wenn die Erfahrungen es rechtfertigten. Erst als sich die Regierungschefs der Westmächte in Genf trafen, um das taktische Vorgehen auf der Konferenz abschließend zu besprechen, hatte es *Eden* gegen den Widerstand von *Dulles* durchgesetzt, daß er diese Vorschläge schon in seiner Eröffnungsrede machen konnte. Der französische Ministerpräsident *Faure* deutete in seiner Eröffnungsrede ohne vorherige Absprache mit seinen Kollegen an, daß die bestehenden Sicherheitssysteme der NATO und des Warschauer Paktes nicht nur durch eine gesamteuropäische Sicherheitsvereinbarung „überwölbt", sondern durch eine neue gesamteuropäische Sicherheitsorganisation abgelöst werden könnten. *Dulles* war vergeblich dafür eingetreten, solche Vorschläge erst in einem späteren Stadium der Verhandlungen zu machen. So wurde auf der Genfer Gipfelkonferenz zum ersten Male in den offiziellen Viermächteverhandlungen das Deutschlandproblem mit der Abrüstungsfrage verknüpft, während es bis dahin von den Westmächten als ein Problem sui generis behandelt worden war, dessen Lösung Priorität vor der Abrüstungsfrage haben sollte.

Dem Fünfmächte-Unterausschuß, der auf Vorschlag der Genfer Gipfelkonferenz am 29. August 1955 wieder zusammentrat, oblag es im Verlaufe seiner Sitzungen bis zum 7. Oktober, die im Verlauf der Genfer Konferenz unterbreiteten Vorschläge nun in die Verhandlungen des Ausschusses mit einzubeziehen, was nicht gerade zur Erleichterung der Arbeiten oder zur Klärung der Sachlage beitrug[8]. Auch die Genfer Außenministerkonferenz der vier Mächte vom 27. Oktober bis zum 12. November 1955 brachte keine Fortschritte[9]. Die Debatte über die Abrüstung wurde beendet, ohne daß eine Einigung über eine gemeinsame Erklärung oder über einen Text im Schlußkommuniqué der Konferenz erzielt werden konnte. So konnte es nicht überraschen, daß während der anschließenden Beratungen in den Vereinten Nationen im Herbst 1955 von seiten des britischen und des amerikanischen Delegierten erklärt wurde, es sei in Anbetracht der politischen und technischen Schwierigkeiten unmöglich, im gegenwärtigen Augenblick einen umfassenden Abrüstungsplan vorzuschlagen[10].

DER SOWJETISCHE VORSTOSS IN DER DEUTSCHLANDPOLITIK

Die weiteren Abrüstungsverhandlungen wurden auf zwei Ebenen geführt. Einerseits suchte die Sowjetunion in einem Briefwechsel[11] zwischen Ministerpräsident *Bulganin* und Präsident *Eisenhower* das direkte Gespräch mit den Vereinigten Staaten unter Ausschluß ihrer Verbündeten; andererseits wurden die Verhandlungen im Fünfmächte-Unterausschuß im März 1956 in London wieder aufgenommen. Auf beiden Ebenen verfolgte die Sowjetunion das gleiche Ziel: den status quo in Europa zu konsolidieren, eine Verminderung ihrer Rüstungslasten zu erreichen und die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands in den Hintergrund zu drängen.

„Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa, Verzicht auf die Pariser Verträge, Annäherung und Anbahnung einer Zusammenarbeit zwischen den beiden deutschen Staaten, das ist der sichere Weg zur Lösung des Deutsch-

landproblems" — erklärte der Erste Sekretär der KPdSU, Nikita S. *Chruschtschow*, am 14. Februar 1956 in seinem Rechenschaftsbericht auf dem 20. Parteikongreß der Kommunistischen Partei der Sowjetunion[12]. Die sowjetische Strategie des „sicheren Weges" war seit den Dreimächteverhandlungen von Teheran, Jalta und Potsdam trotz vieler taktischer Schwenkungen in ihren Grundlinien unverändert geblieben. „Auch die Aufteilung Deutschlands wird nicht viel nützen", hatte *Stalin* bei der Konferenz der Regierungschefs der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Sowjetunion vom 26. November bis zum 1. Dezember 1943 in Teheran erklärt. „Jede Föderation, an der Deutsche beteiligt sind, wird bald von den Deutschen beherrscht werden, und dann werden wir bald wieder ein Großdeutschland haben. Die Deutschen werden immer versuchen, sich zu einigen. Der ganze Sinn irgendeiner internationalen Organisation muß darin liegen, diese Tendenz durch wirtschaftliche und andere Maßnahmen, falls notwendig mit Gewalt, zu neutralisieren[13]." Aehnlich wie *Stalin* betonte auch *Chruschtschow*, wenngleich in zeitgemäßer Terminologie, die Priorität des Sicherheitsproblems vor den übrigen Aspekten der Deutschlandfrage. Darin lag ein wesentliches Element der Kontinuität der sowjetischen Deutschlandpolitik.

Die sowjetische Deutschlandpolitik hatte nie aufgehört, sich bei allem, was sie in ihrer Besatzungszone tat, auf die Prinzipien des Potsdamer Abkommens zu berufen, auf die Ausrottung des deutschen Militarismus und Nationalsozialismus, die völlige Abrüstung Deutschlands, die Vernichtung des deutschen Kriegspotentials und der deutschen Kartelle und anderer Monopole. Nachdem die Westmächte sich von der gemeinsam beschlossenen Politik abgewandt und Westdeutschland wieder als kapitalistischen Staat aufgebaut und militarisiert hatten — so lautete die sowjetische Interpretation der Entwicklung nach 1945 —, blieb der Sowjetunion nichts anderes übrig, als das, was sie in dem unter ihrem Einfluß stehenden Teil Deutschlands bereits erreicht und errungen hatte, völkerrechtlich zu sichern und in ein umfassendes europäisches Sicherheitssystem einzubauen. Als der französische Ministerpräsident, Guy *Mollet*, und sein Außenminister, Christian *Pineau*, im Mai 1956 in Moskau mit *Chruschtschow* über die Deutschlandpolitik der Sowjetunion diskutierten, soll der Parteisekretär (nach *Pineau*) gesagt haben, er habe lieber 17 Millionen Deutsche auf seiner Seite als 70 Millionen gegen sich. Selbst wenn Deutschland militärisch neutral wäre, genüge das nicht[14]. Die Echtheit dieses Zitats ist niemals ganz geklärt, von sowjetischer Seite aber auch nicht bestritten worden. Jedenfalls handelte die sowjetische Führung nach dieser an *Stalins* Wort von Teheran anklingenden Devise, wenn sie die Forderung nach Abrüstung und nach einem kollektiven Sicherheitssystem an die Spitze ihrer außenpolitischen Agenda stellte und das Problem der Wiedervereinigung den beiden deutschen Staaten zuschob.

DER VORSCHLAG EINER ATOMWAFFENFREIEN ZONE IN EUROPA

Als die Sowjetunion sich der Parität der atomaren Rüstungen näherte und diese schließlich erreicht hatte, war die Zeit für sie gekommen, um über die Hauptfragen der Abrüstung, die Ausschaltung der Massenvernichtungswaffen, mit den Vereinigten Staaten direkt zu verhandeln. Getrennt von diesem langfristigen Ziel, dessen „enorme Bedeutung für die Festigung des Weltfriedens" *Chruschtschow* besonders hervorhob, war die Sowjetunion zu folgenden „Teilmaßnahmen"

bereit: die Atomwaffenversuche einzustellen; zu verhindern, „daß die auf deutschem Boden befindlichen Truppen mit Atomwaffen ausgerüstet sind",[15] ferner die Militärbudgets zu verringern. Diese Ziele wurden in den sowjetischen Abrüstungsvorschlägen vom 27. März 1956 im einzelnen präzisiert[16].

Die Initiative Moskaus war psychologisch gut vorbereitet. Schon der „gesamteuropäische Vertrag über kollektive Sicherheit in Europa", den Außenminister *Molotow* auf der Berliner Außenministerkonferenz im Februar 1954 vorgelegt hatte[17], war als Antwort auf deutsche und britische Anregungen für ein „Ost-Locarno" entstanden. Die Vorschläge vom März 1956 nahmen nun die Auseinandersetzung mit den Westmächten dort auf, wo sie auf der Genfer Außenministerkonferenz des Vorjahres steckengeblieben waren[18].

Seit dem sogenannten „Pfleiderer-Plan" vom Oktober 1952 stand das Modell des Locarno-Paktes und des Berliner Vertrages von 1926 im politischen Gespräch an bevorzugter Stelle. *Pfleiderer* hatte die Frage offengelassen, ob die Besonderheit der Mittellage, der dieses Vertragsmodell Rechnung trug, nur für Deutschland oder aber für einen ganzen Kreis europäischer Staaten gelte. Sein Grundgedanke war, daß „in der Anerkennung der Besonderheit der deutschen Lage durch den Westen und in der richtigen Handhabung dieser Besonderheit durch Deutschland ein Element der sowjetischen Sicherheit und des Weltfriedens beschlossen" liege[19]. Diese Ueberlegung hatte *Churchill* am 11. Mai 1953[20] in einer aufsehenerregenden Rede aufgegriffen, *Adenauer* hatte sie im Juli 1953 in einem Brief an *Dulles* auf die sechs Staaten der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft erweitert[21]. *Eden* hatte in Genf am 18. Juli 1955 die Idee eines „entmilitarisierten Gebietes zwischen Ost und West" offiziell in die Viermächteverhandlungen eingeführt und sie ergänzt durch den Vorschlag, zunächst ein Abkommen „über die Gesamtstärke der Streitkräfte und Rüstungen auf beiden Seiten in Deutschland und in den Nachbarländern Deutschlands" abzuschließen und „in festgelegten Gebieten von vereinbarter Tiefe beiderseits der Linie, die West- und Osteuropa teilt", ein „System der gemeinsamen Inspektion der Streitkräfte" in Erwägung zu ziehen[22]. Auf Drängen der Bundesrepublik wurde dieser Vorschlag anläßlich der Genfer Außenministerkonferenz in dem von den drei Westmächten am 28. Oktober 1955 gemeinsam vorgelegten Dokument über die Wiedervereinigung Deutschlands und die Sicherheit dahin berichtigt, daß die militärisch verdünnte Zone „beiderseits der Demarkationslinie zwischen einem wiedervereinigten Deutschland und den osteuropäischen Ländern Gebiete von vergleichbarer Größe, Tiefe und Bedeutung umfassen würde". Für diese Zone schlugen die Westmächte vor, die Maximalstärken der Streitkräfte auf beiden Seiten festzulegen, die militärischen Verbände und Anlagen zu „verdünnen", militärische Informationen auszutauschen und ein besonderes Radarwarnsystem zum Schutz vor Ueberraschungsangriffen einzurichten[23].

KOEXISTENZPOLITIK UND GLEICHGEWICHTSPOLITIK

Die Sowjetunion hatte *Edens* Vorschläge zur Rüstungsbeschränkung und Rüstungskontrolle in Europa rasch aufgenommen und ihnen auf den Genfer Konferenzen jeweils durch Ergänzungen ihres Vertragsentwurfs Rechnung getragen, ohne sich von ihren Zielen abbringen zu lassen. *Chruschtschows* Forderung,

zuerst das kollektive Sicherheitssystem zu schaffen und auf die Pariser Verträge zu verzichten und dann erst die Verständigung der beiden deutschen Staaten und ihre Zusammenarbeit zu fördern, bedeutete, daß zuerst die „Achse Washington—Bonn“ gebrochen und die Bundesrepublik aus der NATO herausgelöst werden sollte. Trat diese Entwicklung tatsächlich ein, so durfte die Sowjetunion für sich ein solches moralisches und materielles Uebergewicht erwarten, daß es ihr nicht mehr schwer fallen konnte, nach dem Erdrutsch der Macht, das Gesetz des politischen Handelns in Deutschland im Sinne ihrer Ideologie zu bestimmen. Aber dies waren Ueberlegungen auf weite Sicht, die dem vordringlichen Bemühen, einen modus vivendi mit den Vereinigten Staaten zu finden, untergeordnet waren. *Chruschtschow* hatte nicht umsonst *Stalins* „Größenwahn“ angeklagt und ihm vorgeworfen, er habe völlig den Sinn für die Wirklichkeit verloren[24]. Von ihm war nicht zu fürchten, daß er sich in Deutschland auf unüberlegte Abenteuer einlassen würde. Auch die Deutschlandpolitik, wie er sie auf dem 20. Parteikongreß skizzierte, stand in dem Rahmen der sowjetischen Gesamtpolitik unter dem übergeordneten Ziel, das Entwicklungstempo der kapitalistischen Wirtschaft zu überholen und über die in inneren Krisen und unlösbaren Widersprüchen zerfallende kapitalistische Welt zu triumphieren. Die Wiederherstellung des deutschen Wirtschaftspotentials mußte die Schwierigkeiten auf dem Weltmarkt, vor allem auch in Westeuropa, verschärfen, „da das Auftauchen des rasch wachsenden deutschen Rivalen nichts Gutes verheißt, wenn man ihn darüber hinaus noch weiterhin auf dem Wege der Militarisierung vorantreibt“.[25]

Diese Erwartung, „felsenfest“ auf dem Fundament der „moralisch-politischen Einheit der Sowjetgesellschaft“ begründet, gab der sowjetischen Koexistenzpolitik in Europa ein klares Ziel: den politischen status quo im Rahmen eines europäischen kollektiven Sicherheitssystems zu erhalten, damit die Desintegration des kapitalistischen Systems im selbstmörderischen Kampf um die schrumpfenden Absatzmärkte und Einflußsphären ihren Fortgang nehmen konnte. Abrüstung und kollektive Sicherheit sollten den Druck auf die westeuropäischen Staaten so weit verringern, daß der große Zweck des atlantischen Bündnisses, die gemeinsame Verteidigung, fragwürdig und hinfällig wurde. Das Nachlassen der bipolaren Spannungen und gleichzeitig damit die Intregrationsbewegung im westlichen Lager sollte die Staatenwelt zur Ruhe kommen lassen und dadurch den Eindruck erwecken, als seien ihre Teile, so ungleich sie auch sein mochten, in einen Zustand des Gleichgewichts eingetreten, der nur mehr durch den deutschen Rivalen gestört würde. Die UdSSR, England und Frankreich müßten als europäische Großmächte die Wohltat des Friedens wie ein Heiligtum schützen, rief *Chruschtschow* in seinem Rechenschaftsbericht, „da die Wiederbelebung der revanchelüsternen westdeutschen Wehrmacht beschleunigt und dadurch die Sicherheit aller europäischen Völker unmittelbar gefährdet wird“. Die Behauptung, es könne keine friedliche Koexistenz geben, solange die Sowjetunion für den Kommunismus kämpfe, tat er dabei als lächerliche bürgerliche Propaganda ab, die vorsätzlich die Fragen des ideologischen Kampfes mit den Fragen der Beziehungen zwischen den Staaten „in einen Topf“ werfe.

Die Suggestionskraft der Vorstellungen von einer neuen, flexiblen Gleichgewichtspolitik wirkten in London und Paris am stärksten, weil dort die weltpolitische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten am bittersten empfunden

wurde. Seit der Druck der großen Gefahr sich zu lösen schien und nicht mehr den Zwang zu prinzipiellen Entscheidungen ausübte, traten die einzelnen Motive des nationalstaatlichen Handelns wie von selbst wieder in ihr Recht und weckten den Ehrgeiz, durch überlegenes Manövrieren den Machtverlust auszugleichen. So entstand für die sowjetische Deutschlandpolitik ein ideales Operationsgelände. Sie konnte von Moskau wie von Pankow aus erklären, die Wiedervereinigung Deutschlands sei eine innerdeutsche, von der DDR und der Bundesrepublik gemeinsam zu regelnde Angelegenheit, wohl wissend, daß in dem totalitären, auf 22 sowjetische Divisionen gestützten Regime der DDR alle nötigen Sicherungen eingebaut waren, damit in den innerdeutschen Verhandlungen nichts gegen ihren Willen geschehen konnte. Der Bundesrepublik, die sich nicht auf dieses ungleiche Spiel einlassen wollte, wurde die Hauptverantwortung für die deutsche Spaltung zugeschoben und den Westmächten erklärt, daß die erwünschte Entspannung leicht zu erreichen sein würde, wenn sie nur den „revanchistischen" Störenfried in Bonn zur Vernunft brächten.

DIE VERHANDLUNGSBEREITSCHAFT IN PARIS UND LONDON

Die innenpolitische Lage Großbritanniens wie Frankreichs war Anfang 1956 der sowjetischen Deutschlandpolitik besonders günstig. Beide Länder hatten mit wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, beide fühlten sich in ihren Interessen als Kolonialmächte von den Vereinigten Staaten im Stich gelassen und waren fasziniert von den Perspektiven einer neuen weltpolitischen Entwicklung, die der 20. Parteikongreß für sie zu eröffnen schien. Der Ruf aus Moskau, daß der Friede in Europa „von den europäischen Großmächten" gesichert werden müsse, wurde zwar in Paris und London mit Skepsis aufgenommen, aber doch nicht ohne Interesse. Mit den Vereinigten Staaten bestanden nicht nur im Mittleren und Fernen Osten Differenzen, auch in der Abrüstungspolitik und den damit eng verbundenen Fragen der europäischen Sicherheit und der Zukunft Deutschlands war die Verbindung loser geworden. Nachdem die Amerikaner und Briten im September 1955 alle bisherigen Abrüstungsvorschläge unter Vorbehalt gestellt hatten[26], hielt nur Frankreich unverändert an der bisherigen Linie der westlichen Abrüstungspolitik fest, aber gerade Frankreich tat die ersten Schritte, um die enge Verklammerung mit der Deutschlandfrage zu lösen.

Der neue Anlauf der französischen Sicherheitspolitik im Frühjahr 1956 sollte den Fehler der westlichen Politik bereinigen, der in den Augen von Ministerpräsident *Mollet* die Genfer Abrüstungsverhandlungen des Vorjahres aussichtslos gemacht hatte: die Priorität der Wiedervereinigung Deutschlands gegenüber der Abrüstung sollte nun endgültig aufgegeben und die europäische Sicherheit im Rahmen der allgemeinen Abrüstung gewährleistet werden, wodurch sich die Möglichkeit ergab, auch die Frage der Aufrüstung der Bundesrepublik zu überprüfen. In Frankreich hatten viele grundsätzliche Gegner der Wiederbewaffnung Deutschlands sich 1954 schweren Herzens für die Pariser Verträge entschieden, in der Hoffnung — die damals Pierre *Mendès-France* offenherzig zum Ausdruck brachte —, daß es zu Abrüstungsverhandlungen kommen werde, ehe die deutschen Verbände tatsächlich aufgestellt waren, und daß man diese vielleicht noch rechtzeitig gegen sowjetische Konzessionen eintauschen könne. Auch in Großbritannien hatte diese Hoffnung bei der Ratifizierung der Pariser Verträge eine

wesentliche Rolle gespielt. Anfang 1956 war es nun soweit, daß der Aufbau der Bundeswehr nach vielen Verzögerungen beginnen konnte. Damit war die Situation aber auch für neue Verhandlungen reif, selbst wenn ihr negatives Ergebnis nicht mehr erbrachte als eine innenpolitische Rückendeckung. Die allgemeine Neigung zur Herabsetzung der Truppenstärken war so stark, daß der Versuch, dafür ein Entgegenkommen der Sowjetunion in der Deutschlandfrage zu erreichen, von vornherein auf schwachen Füßen stand. Wurde die bisherige Deutschlandpolitik starr aufrechterhalten, so bestand die Gefahr, daß die Westmächte ihre Truppenstärken verringerten, ohne die Sowjetunion auch nur zu einem Entgegenkommen in der Abrüstungsfrage bewegen zu können.

Der Fortschritt der Umrüstung brachte noch andere Ueberlegungen ins Spiel. Der Entschluß, die Verbände der NATO mit taktischen Atomwaffen auszurüsten, veränderte auch den Charakter des deutschen Verteidigungsbeitrages. Sollten wirklich in wenigen Jahren auch deutsche Verbände mit taktischen Atomwaffen ausgerüstet werden? Mußte nicht alles nur irgend mögliche geschehen, um diese Entwicklung noch rechtzeitig aufzuhalten?

DAS ENDE DER PRIORITÄT DER WIEDERVEREINIGUNG DEUTSCHLANDS

Diese Ueberlegungen bildeten den Hintergrund des französisch-britischen Arbeitsdokuments zur Abrüstungsfrage[27], das am 19. März 1956, zu Beginn der Verhandlungen des Unterausschusses der Abrüstungskommission, in London vorgelegt wurde. Es entsprach in seinem materiellen Inhalt den französisch-britischen Vorschlägen für einen Abrüstungsvertrag vom 11. Juni 1954[28], trug aber in seiner politischen Gestalt der neuen Verhandlungsbereitschaft Rechnung, die nun sowohl in Paris als auch in London vorhanden war. Die bedeutsamste Neuerung war die kaum verhüllte Bereitschaft, das Junktim zwischen praktischen Fortschritten in der Abrüstung einerseits und der Lösung anderer entscheidender internationaler Probleme wie der Wiedervereinigung Deutschlands aufzugeben und durch flexiblere Formulierungen zu ersetzen. Aus technischen Gründen, so wurde von britischer Seite betont, sei die Frage der deutschen Einheit in dem britisch-französischen Plan nicht ausdrücklich erwähnt, da der Unterausschuß dafür nicht zuständig sei, aber das Junktim sei dennoch eingebaut. Es sei allerdings äußerst schwer, genau zu sagen, an welcher Stelle des skizzierten Abrüstungsprogramms die Einigung über die Wiederherstellung der deutschen Einheit als Vorbedingung für die weitere Durchführung des Programms zu erzielen sein könnte.

Das war formal richtig. Aber im Vorjahr war es das ernste Bemühen der Westmächte gewesen, eine lückenlose Synchronisierung der Abrüstungs- und der Deutschlandpolitik zu erreichen. Auf der Genfer Gipfelkonferenz war bis zur letzten Stunde zäh um die Parität des Sicherheitsproblems mit der Wiedervereinigung Deutschlands gerungen worden. Während der folgenden drei Monate hatten die Experten das „Verhandlungspaket“ noch enger geschnürt und seinen Inhalt in drei sorgfältig aufeinander abgestimmten Dokumenten umschrieben: in dem „Memorandum zur Wiedervereinigung Deutschlands und zur Sicherheit“

vom 28. Oktober 1955 mit seinen beiden Anlagen, dem „Entwurf eines Zusicherungsvertrages bei Wiedervereinigung Deutschlands“ und dem nur in Einzelheiten modifizierten Eden-Plan für die Wiedervereinigung in Freiheit vom 29. Januar 1954[29]. In dem Memorandum hieß es: „Ohne die Einheit Deutschlands würde jedes europäische Sicherheitssystem illusorisch sein . . . Die Regierungen sind nicht bereit, einem europäischen Sicherheitssystem beizutreten, das . . . der Teilung Deutschlands nicht ein Ende bereitet.“

Das französisch-britische Arbeitsdokument vom 19. März 1956 kam nun der Sowjetunion einen Schritt entgegen: die erste Phase des Abrüstungsvertrages (Verzicht auf die Anwendung von Atomwaffen außer in der Verteidigung gegen eine Aggression; Einrichtung eines Kontrollorgans; Verpflichtung, die herkömmlichen Streitkräfte nicht zu erhöhen; erste Schritte zur Verminderung der Streitkräfte der Großmächte) sollte ohne Vorbedingungen in Kraft treten. Hingegen wurde die zweite Phase (Begrenzung der Versuchsexplosionen von Atomwaffen; erste Hälfte der Herabsetzung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte; Ausbau des Kontrollorgans) und die dritte Phase (Verbot der Versuchsexplosionen; völliges Verbot der Atomwaffen; zweite Hälfte der vereinbarten Herabsetzung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte) davon abhängig gemacht, „daß die notwendigen Bedingungen gegenseitigen Vertrauens bestehen“, „alle Maßnahmen der vorangehenden Phase effektiv durchgeführt sind“ und „die in der folgenden Phase vorgesehenen Maßnahmen wirksam kontrolliert werden können“. Das bedeutete, daß Großbritannien und Frankreich sich bereit erklärten, ihre Streitkräfte „einfrieren“ zu lassen und über Truppenstärken und die Rüstungen der übrigen Staaten, einschließlich der Bundesrepublik, zu verhandeln, ohne in der ersten Verhandlungsphase Fortschritte in der Deutschlandfrage zu erwarten. Dafür sollte die Sowjetunion ihr grundsätzliches Einverständnis zu dem Phasenplan als solchen und zu wirksamen Kontrollmaßnahmen geben. Die Devise des französischen Delegierten bei den Abrüstungsverhandlungen, Jules *Moch*, war: „Weder isolierte Kontrolle ohne Abrüstung noch Abrüstung ohne Kontrolle, aber ein Abkommen über alle die Abrüstungsmaßnahmen, die sich wirksam kontrollieren lassen[30].“ Der Verzicht, der der Bundesregierung zugemutet wurde, hatte materiell keine unmittelbaren Folgen: der Aufbau der Bundeswehr konnte während der ersten Phase weitergehen, während gleichzeitig die Verhandlungen über die Höchstgrenzen der Truppenstärken geführt wurden, wobei auch die Bundesregierung ihre Auffassung geltend machen konnte. Bedeutsam für die internationale Stellung der Bundesrepublik war es aber, daß nicht nur die Priorität der Deutschlandfrage aufgegeben wurde, sondern auch das Prinzip der Parität von Abrüstung und Wiedervereinigung. Die Londoner Abrüstungsverhandlungen von 1956 brachten, nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft[31], den zweiten schweren Rückschlag für die Außenpolitik der Bundesrepublik.

DIE MEINUNGSVERSCHIEDENHEITEN DER WESTMÄCHTE

Die sowjetischen Abrüstungsvorschläge vom 27. März 1956[32], die genau *Chruschtschows* Ankündigungen auf dem Parteikongreß entsprachen, trafen die Westmächte in einem Zustand der Irritation und der Unsicherheit. Von der geschlossenen Front, die *Dulles, Macmillan* und *Pinay* ein halbes Jahr vorher auf

der Genfer Außenministerkonferenz aufgebaut hatten, war im Londoner Lancaster House, wo der Fünfmächte-Unterausschuß der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen tagte, nur mehr wenig zu sehen; die Vereinigten Staaten hatten sich dem französisch-britischen Phasenplan nicht angeschlossen, obgleich auch *Dulles* die Notwendigkeit eines „Verhandlungspaketes" unablässig betonte. Aber in Washington hob man die besonderen weltweiten Rüstungsverpflichtungen hervor und war noch nicht dazu bereit, sich auf die Einzelheiten der Rüstungsbeschränkung festlegen zu lassen. Das mochte, wie Dulles sagte[33], nur ein Unterschied in der Betonung, nicht in der Sache sein. Aber es hing doch wohl auch damit zusammen, daß die Vereinigten Staaten für sich eine größere Bewegungsfreiheit beanspruchten und sich, wie im Fernen und im Mittleren Osten, so auch in Europa nicht ganz in die Hände ihrer Verbündeten geben wollten. *Dulles'* nicht mißzuverstehender Hinweis, daß es weltpolitische Probleme gebe, bei denen die alten Großmächte mit ihrem wesentlich kleineren Rüstungspotential und ihren reduzierten weltpolitischen Verpflichtungen leichter Zugeständnisse anbieten könnten, war für Paris und London keine angenehme Neuigkeit.

Die gleiche bittere Botschaft klang aus den sowjetischen Abrüstungsvorschlägen. Wie in Washington, so wollte man auch in Moskau von einem ausgeklügelten Phasenplan der Abrüstung nichts mehr wissen, wenngleich das Prinzip der Einteilung der Abrüstungsmaßnahmen in Phasen nicht aufgegeben wurde. Die Eigengesetzlichkeit der Abschreckungswaffen war den Vorstellungen der qualitativen Abrüstung entwachsen, in denen sich die Abrüstungsdoktrinen seit der großen Abrüstungskonferenz des Völkerbundes von 1932 bewegten. In diesem Bereich konnten nur noch Absprachen der beiden Hauptmächte den Frieden sichern. *Chruschtschows* Formel von der besonderen Verantwortung der europäischen Großmächte für den Frieden in Europa erwies sich rasch als Fiktion. *Gromyko* würdigte das französisch-britische Arbeitsdokument nicht eines ernsthaften Blickes. Da die Sowjetunion aus wirtschaftlichen Gründen entschlossen war, ihre riesigen Truppenbestände zu vermindern, ging es nun vor allem darum, aus einer überfällig gewordenen Maßnahme den größten politischen Nutzen zu ziehen.

DER GROMYKO-PLAN VOM 27. MÄRZ 1956

Mit den Vorschlägen für die Schaffung einer „Zone begrenzter Rüstungen und der Rüstungsinspektion", die den wichtigsten Abschnitt der Vorschläge vom 27. März 1956 bildeten, konnte sich die Sowjetunion nicht ohne Berechtigung auf den britischen Premierminister und seine Genfer Vorschläge berufen. Wie so oft, mißbrauchte sie das Entgegenkommen, das einer echten Verhandlungsbereitschaft entsprang, um den Gegner — von einem Partner konnte bei diesem Verhältnis nicht die Rede sein — festzunageln, ohne selbst zu einer Gegenleistung bereit zu sein. Sie steigerte vielmehr ihre eigenen Forderungen in einem entscheidenden Punkt und forderte nun das Verbot der Stationierung atomar ausgerüsteter Verbände und der Lagerung von Nuklearwaffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik und der DDR. Damit traf sie die schwächste Stelle der Verteidigungspolitik des Westens mit einem genau gezielten Schlag. Durch die Ueberbetonung der Abschreckungsstrategie einerseits, die drastische Einschränkung der herkömmlichen Streitkräfte andererseits hatten die NATO-Mächte sich in eine Situation

manövriert, in der sie die taktischen Atomwaffen brauchten, um die Lücken an Mannschaftsbeständen auszugleichen. Alle Warnungen vor den Gefahren einer solchen Politik waren unbeachtet geblieben. Nun zog die Sowjetunion ihren ersten Gewinn daraus, indem sie die Westmächte zwang, entweder einen diplomatischen Rückzug in Deutschland einzuleiten oder vor der Welt das Odium auf sich zu nehmen, daß sie es waren, die den Deutschen Atomwaffen in die Hände gaben. Die Diskussion über die Unterschiede zwischen „taktischen" und „strategischen" Atomwaffen und über die Möglichkeit einer Unterscheidung zwischen beiden hatte Anfang 1956 gerade erst im Kreise der Experten in Washington und London begonnen. Auf dem Kontinent hatten weder die Politiker noch die Oeffentlichkeit sich bisher damit befaßt. Der sowjetische Vorschlag der atomwaffenfreien Zone hatte daher alle Vorteile der Ueberraschung für sich.

Es gelang der Sowjetunion mit dem „Gromyko-Plan" — wie die Vorschläge vom 27. März 1956 nun gelegentlich genannt wurden —, eine bis dahin beispiellose Verwirrung im westlichen Lager anzurichten. Jules *Moch* wurde vollständig überrumpelt und mußte eine „tiefgreifende Neuorientierung" der sowjetischen Politik feststellen, die aber einen „deutlichen Rückschritt" gegenüber den früheren Vorschlägen erkennen lasse[34]. Für die Briten schuf der sowjetische Vorstoß gegen die Atomwaffenversuche eine delikate Situation, da es immerhin denkbar war, daß der um rasche Erfolge bemühte amerikanische Delegierte *Stassen* in dieser Frage zu einem Entgegenkommen bereit war, das die Vormachtstellung der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion im Atomklub konsolidiert hätte. Auch nachdem die erste Aufregung sich gelegt hatte, blieb der zur Schau getragene Optimismus *Stassens* weiterhin eine Quelle der Unsicherheit und des Mißtrauens im westlichen Lager. Die amerikanischen Präsidentschaftswahlen warfen ihre Schatten voraus, Stassens ungeklärte Kompetenz als Sonderbeauftragter des Präsidenten verstärkte die Unruhe. Obgleich es unwahrscheinlich schien, daß die Konvergenz der sowjetischen und der amerikanischen Taktik in den Abrüstungsverhandlungen zu diesem Zeitpunkt zu mehr führen konnte als zu Schattenspielen, blieb doch die Unsicherheit über die langfristigen Möglichkeiten einer Annäherung der beiden Hauptmächte bestehen. Die lange Unterredung, die *Bulganin* und *Chruschtschow* anläßlich ihres Besuchs in Großbritannien mit dem amerikanischen Abrüstungsdelegierten *Stassen* am 24. April 1956 führten, war nicht dazu angetan, London und Paris zu beruhigen.

DIE WESTMÄCHTE IN DER DEFENSIVE

In der öffentlichen Diskussion der Abrüstungsprobleme wurden die Westmächte eindeutig in die Defensive gedrängt. Es war der sowjetischen Diplomatie gelungen, Vorschläge zu machen, die auf den ersten Blick plausibel erschienen und den Wünschen der Oeffentlichkeit entgegenkamen. Die französisch-britische Initiative war nicht nur überspielt worden, sondern der umfassende Phasenplan für die Abrüstung wurde nun von der sowjetischen Propaganda als weiterer Beweis für die starre und negative Haltung der Westmächte ausgeschlachtet.

Die Forderung der Vereinigten Staaten, die Höchstgrenze für die herkömmlichen Streitkräfte und Rüstungen in der ersten Phase nahezu unverändert zu lassen[35], wirkte so, als hätten die Westmächte ihre Forderungen in dem Augen-

blick erhöht, in dem die Sowjetunion zu einem wesentlichen Entgegenkommen bereit war. Wer die Verhandlungen nicht aus nächster Nähe verfolgte, konnte nicht ahnen, daß Washington hier in vorsichtiger Weise das gleiche Ziel anstrebte, das in dem Phasenplan *Mochs* so viel eleganter, aber auch gefährlicher verfolgt wurde, nämlich eine erste Verhandlungsphase, in der ohne nennenswerte materielle Zugeständnisse die Verhandlungsbereitschaft der Sowjetunion sondiert werden konnte. Einen sehr schlechten Eindruck machte es auch, daß die Westmächte auf den sowjetischen Vorschlag, die Atomwaffenversuche unverzüglich einzustellen, nicht eingingen. Die Erklärung vom 4. Mai 1956, mit der sie die Ablehnung der sowjetischen Vorschläge begründeten[36], begnügte sich mit allgemeinen Redensarten und wurde durch die langen Schlußreden der westlichen Delegierten für die Oeffentlichkeit kaum verständlich[37]. Es blieb ein Gesamteindruck von Zweideutigkeit, Entschlußunfähigkeit und geistiger Unbeweglichkeit, der das Malaise im westlichen Lager noch verstärkte.

Das „Verhandlungspaket" der Westmächte war durch den Vorstoß *Gromykos* verbeult und zerzaust worden, aber noch hielten die Verschnürungen. Die Bereitschaft, zu verhandeln, war in Washington, London, Paris und Bonn verschieden groß. Aber die Bereitschaft zur Verständigung mit Moskau über verschiedene Punkte der Tagesordnung war auch innerhalb der einzelnen Länder umstritten. In Washington war *Stassen* und sein Abrüstungsstab im Weißen Haus wohl am stärksten einer bilateralen Verständigung über die Abschreckungswaffen zugeneigt, doch waren weder das Außenministerium noch das Pentagon für irgendeine „Verdünnung" der Rüstung und der Streitkräfte auf dem Gebiet der Bundesrepublik, am wenigsten aber für eine atomwaffenfreie Zone. Großbritannien und Frankreich waren eher geneigt, auf diesem Gebiet ein Sonderabkommen zu schließen, keinesfalls aber waren sie zur sofortigen Einstellung der Atomwaffenversuche bereit. Um die Verhandlungsfront der Westmächte zu sprengen, hätte *Gromyko* auf den französisch-britischen Phasenplan eingehen müssen. Aber gerade dazu sagte er mit verletzender Härte das altgewohnte „Njet". Abschließend erklärte *Gromyko* am 4. Mai 1956: „. . . wir haben besonders betont, daß die Frage der Phasen in diesen Vorschlägen in solcher Weise behandelt wird, daß nicht ein einziger Schritt zur praktischen Verwirklichung der Herabsetzung der Rüstungen und Streitkräfte — oder, nebenbei bemerkt, im atomaren Bereich — getan werden kann, ohne daß eine ganze Serie von Bedingungen erfüllt wird, die nicht erfüllt werden können, die n i c h t — ich betone das besonders — erfüllt werden können."

KEIN FORTSCHRITT IN DER WIEDERVEREINIGUNG DEUTSCHLANDS

Wieder, wie in den entscheidenden Wochen der Verhandlungen über die Pariser Verträge[38], machte die Sowjetunion n i c h t das ausschlaggebende politische Zugeständnis, das die Gegner der Wiederbewaffnung Deutschlands brauchten, um sich in ihren Ländern durchzusetzen. Die erwähnte Aeußerung *Chruschtschows* vom Mai 1956 in seinem Gespräch mit *Mollet* und *Pineau* bietet vielleicht einen Schlüssel für das Verhalten *Gromykos*, das die groß angelegte sowjetische Offensive zunächst um ihren Erfolg brachte. Wenn die Sowjetunion aus wirtschaftlichen und militärischen sowie aus Prestigegründen nicht darauf verzichten konnte, die DDR auf ihrer Seite zu haben, so gab es derzeit keinen

Preis, um den die Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit zu haben gewesen wäre, sondern nur die Anerkennung des status quo der Teilung.

Das Aufgeben der Priorität der Deutschlandfrage brachte den Westmächten weder in den Abrüstungsverhandlungen noch bei der Lösung der politischen Probleme Vorteile ein. Die Sowjetunion setzte im Gegenteil ihre Forderungen noch herauf, die nun unverhüllt darauf hinausliefen, Deutschland auf absehbare Zeit geteilt zu lassen und beide Teile militärisch zu neutralisieren[39], ohne sich auf ein Programm für die Wiederherstellung der staatlichen Einheit festzulegen.

Noch waren aber die Befugnisse der Siegermächte in Deutschland nicht ganz erloschen, wenn sie auch nurmehr in der reduzierten Form „gesamtdeutscher Vorbehalte" weiterbestanden. Sie boten noch immer Ansatzpunkte für die politischen und militärischen Pläne, die darauf hinausliefen, Deutschland unter bestimmten bleibenden Einschränkungen seiner Handlungsfreiheit die staatliche Einheit zurückzugeben, falls dadurch das territoriale „Auseinanderrücken" der Großmächte, die Befreiung Osteuropas und eine internationale Entspannung ermöglicht würden[40]. Sie erhielten im Herbst 1956 durch die Ereignisse in Polen und Ungarn eine neue Dringlichkeit. Die nun einsetzende „Diskussion über das Disengagement" wurde publizistisch vor allem von britischer Seite vorangetrieben[41]. Sie nahm die Anregungen von *Eden* und *Faure* ebenso auf wie die früheren Pläne für eine „locarno-artige" Lösung der Deutschlandfrage. Doch lag die politische Initiative in weit größerem Maße, als der breiteren Oeffentlichkeit bewußt wurde, auf der sowjetischen Seite. (Wird fortgesetzt)

ANMERKUNGEN

¹) Wortlaut in: *Volle*, „Probleme der internationalen Abrüstung" (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 14), Frankfurt am Main 1956, Seite 134—144.

²) Wortlaut: ebenda, Seite 111—112.

³) Wortlaut: ebenda, Seite 102—111.

⁴) Vgl. die Eröffnungsrede *Eisenhowers* in Europa-Archiv 16/1955, Seite 8098—8100.

⁵) Wortlaut der Vorschläge: ebenda, Seite 8112—8113.

⁶) Vgl. die Eröffnungsrede *Edens*, ebenda, Seite 8104—8105.

⁷) Wortlaut: ebenda, Seite 8113.

⁸) Vgl. *Volle*, a. a. O., Seite 54—64.

⁹) Vgl. den Bericht über die Genfer Außenministerkonferenz in Europa-Archiv 22/1955, Seite 8393—8394, und 23—24/1955, Seite 8429—8437, sowie die zugehörigen Dokumente in Europa-Archiv 1/1956, Seite 8516—8521. Vgl. ferner *Volle*, a. a. O., Seite 64—65.

¹⁰) Vgl. *Volle*, a. a. O., Seite 68—73.

¹¹) Wortlaut des Briefwechsels in: *Volle*, a. a. O., Seite 186ff. Vgl. ferner den Briefwechsel über *Bulganins* Vorschlag zum Abschluß eines sowjetisch-amerikanischen Freundschaftsvertrages in Europa-Archiv 5/1956, Seite 8655—8659, und 6—7/1956, Seite 8714—8718.

¹²) Wortlaut des Rechenschaftsberichts in: *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos, Ergebnisse des 20. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion" (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 13), Frankfurt a. M. 1956, S. 95—125.

¹³) Vgl. Robert E. *Sherwood*: „Roosevelt and Hopkins. An Intimate History", New York: Harper and Brothers 1948, S. 798, und William H. *McNeill*: „America, Britain and Russia. Their Cooperation and Conflict 1941—1946", issued under the auspices of the Royal Institute of International Affairs, London—New York—Toronto: Oxford University Press 1953, S. 356.

[14]) Vgl. hierzu u. a. *Le Monde,* 6. und 7. Juni 1956, und die Stellungnahme der Bundesregierung in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung,* Nr. 104, 9. Juni 1956.

[15]) Vgl. Rechenschaftsbericht vor dem 20. Parteikongreß, a. a. O.

[16]) Wortlaut der sowjetischen Vorschläge vom 27. März 1956 in: Disarmament Commission, Official Records, Supplement for January to December 1956, Doc. DC 83, „Third Report of the Subcommittee of the Disarmament Commission", Annex 5.

[17]) Vgl. den Wortlaut des sowjetischen Entwurfs vom 10. Febr. 1954 in Europa-Archiv 8—9/1954, S. 6529—6530.

[18]) Vgl. „Die Internationale Politik 1955", Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München: R. Oldenbourg 1958, S. 847 ff., sowie den Bericht über die Genfer Außenministerkonferenz des Jahres 1955 in Europa-Archiv, a. a. O.

[19]) Der Pfleiderer-Plan datiert vom 6. Oktober 1952. Wortlaut in: *Das Freie Wort* (Zentralorgan der FDP) vom 1. November 1957 (Nr. 44—47).

[20]) Wortlaut der Rede *Churchills* in Europa-Archiv 10—11/1955, S. 5738—5744.

[21]) Wortlaut in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung,* Nr. 141, 29. Juli 1953.

[22]) Vgl. Anmerkungen 6 und 7.

[23]) Vgl. die Vorschläge der Westmächte vom 28. Oktober 1955 in Europa-Archiv 1/1956, S. 8516—8519 (hier: S. 8517, Ziffer 3 und Ziffer 5).

[24]) Vgl. die Rede *Chruschtschows* auf der Geheimsitzung des 20. Parteikongresses der KPdSU am 24. und 25. Februar 1956, Wortlaut in: *Meissner,* a. a. O., S. 175—198.

[25]) Vgl. Rechenschaftsbericht vor dem 20. Parteikongreß, a. a. O.

[26]) Vgl. *Volle,* a. a. O., S. 61.

[27]) Wortlaut des französisch-britischen Arbeitsdokuments vom 19. März 1956 in: Disarmament Commission, Official Records, a. a. O., DC 83, Annex 2.

[28]) Wortlaut in: *Volle,* a. a. O., S. 117 bis 118.

[29]) Wortlaut in Europa-Archiv 1/1956, S. 8516—8519.

[30]) Vgl. Jules *Moch,* „L'état actuel des négociations sur le désarmement" in: *Les Cahiers Français,* März 1956, S. 4. Siehe dazu auch die Erklärung von Jules *Moch* vom 21. Mai 1954 *(Volle,* a. a. O., S. 30).

[31]) Vgl. hierzu den Beitrag von Hermann *Volle,* „Die Agonie der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft" in Europa-Archiv 23/1954, S. 7115—7126.

[32]) Vgl. Anmerkung 16.

[33]) Control and Reduction of Armaments, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 85th Congress. Washington 1958. S. 73.

[34]) Vgl. *Le Monde* vom 29. März 1956.

[35]) Vgl. den amerikanischen Entwurf vom 3. April 1956 für die erste Phase eines Abrüstungsabkommens in: Disarmament Commission, Official Records, a. a. O., DC 83, Annex 6.

[36]) Vgl. ebenda, Annex 10.

[37]) Vgl. ebenda, Annex 12.

[38]) Vgl. „Die Internationale Politik 1955", a. a. O., S. 171—172.

[39]) Vgl. Frido *von Senger und Etterlin,* „Militärische Probleme einer verdünnten Zone in Europa" in Europa-Archiv 11/1959, S. 323 bis 335.

[40]) Vgl. Eugène *Hinterhoff,* „Disengagement", London: Stevens & Sons 1959.

[41]) Vgl. J. W. *Brügel,* „Die britische Haltung zum Disengagement seit der Suez- und Ungarnkrise" in Europa-Archiv 2—3/1959, S. 65—80.

Dokumentarischer Anhang

Britisch-französischer Phasenplan für die Durchführung eines Abrüstungsvertrags vom 19. März 1956

Teil I

Erste Phase der Abrüstung

1. Mit der Unterzeichnung eines Abrüstungsvertrages erklären alle teilnehmenden Staaten, daß sie die Anwendung von Kernwaffen als ihnen nach den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen verboten betrachten, es sei denn zur Abwehr einer Aggression.

2. Tagung der Vollversammlung der Internationalen Abrüstungs-Organisation zur Ernennung der nichtständigen Mitglieder des Exekutivausschusses und zur Billigung der Ernennung des Generaldirektors des Kontrollorgans.

3. Aufstellung der ersten Abteilungen des Kontrollorgans.

4. Einfrieren der Rüstungen, bestehend aus:

a) der Offenlegung des Standes der Streitkräfte und herkömmlichen Rüstungen, einschließlich der Vorlage von Rüstungsplänen sowie einschlägigen Haushaltsunterlagen und Verwendungsnachweisen;

b) der Verpflichtung, die Rüstungen nicht über den angegebenen Stand hinaus zu erhöhen und die angegebenen Gesamtausgaben nicht zu überschreiten.

5. Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Einfrierens tritt das Kontrollorgan in Tätigkeit mittels Luftinspektion und mittels Einrichtung von Kontrollposten in Häfen, an Eisenbahnknotenpunkten und wichtigen Landstraßen sowie auf Flugplätzen, um Vorsorge gegen einen Ueberraschungsangriff zu treffen.

Um die vorgelegten Informationen nachzuprüfen, hat das Kontrollorgan das Recht, mobile Kontrollgruppen und Finanzinspektoren zu entsenden.

6. Während das Kontrollorgan seine Einsatzbereitschaft vervollständigt, findet eine Tagung der Vollversammlung der Internationalen Abrüstungs-Organisation statt, um Höchstgrenzen für die Streitkräfte und herkömmlichen Rüstungen anderer Teilnehmerstaaten festzusetzen; diese sollten erheblich unter den für die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates festgesetzten Höchstgrenzen liegen.

7. Bericht des Kontrollorgans, daß es in der Lage ist, die einleitenden Maßnahmen zur Herabsetzung der Streitkräfte und herkömmlichen Rüstungen zu überwachen.

8. Annahme des Berichts durch den Exekutivausschuß.

9. Einleitende Maßnahmen der von den fünf Mächten vereinbarten Herabsetzung der Rüstungen und entsprechende Herabsetzung der Militärhaushalte.

10. Errichtung einer besonderen Abteilung des Kontrollorgans, welche die Begrenzung von Kernwaffen-Versuchsexplosionen überwachen soll.

Anmerkung: Verfahren des Uebergangs von der ersten Phase zur zweiten: vgl. Anhang.

Teil II
Zweite Phase der Abrüstung

1. Die Begrenzung von Kernwaffen-Versuchsexplosionen tritt in Kraft.

2. Abschluß der ersten Hälfte der von den fünf Mächten vereinbarten Herabsetzung der Rüstungen und der entsprechenden Herabsetzung der Militärhaushalte. Ein Teil der Einsparungen würde dazu verwendet werden, den Lebensstandard in der ganzen Welt und insbesondere in den Entwicklungsländern zu verbessern.

3. Fortführung und Weiterentwicklung der Funktionen und Methoden von Kontrolle und Inspektion.

4. Die anderen Mächte beginnen mit der ersten Hälfte der Herabsetzung der Rüstungen auf den vereinbarten Stand.

5. Ausbau des Kontrollorgans, um es in den Stand zu setzen, die Einstellung der nuklearen Produktion für militärische Zwecke zu überwachen.

Anmerkung: Das Verfahren für den Uebergang von der zweiten zur dritten Phase soll das gleiche sein, wie es im Anhang für den Uebergang von der ersten zur zweiten Phase dargelegt ist.

Teil III

Dritte Phase der Abrüstung

1. Kontrolliertes Verbot von Kernwaffen-Versuchsexplosionen zu militärischen Zwecken; nukleare Explosionen, die der Verwendung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken dienen, können unter Kontrolle und vorbehaltlich der Genehmigung durch einen internationalen wissenschaftlichen Ausschuß stattfinden.

Gleichzeitig Verbot der Herstellung von Kernwaffen.

2. Durchführung des dritten Viertels der von den fünf Mächten vereinbarten Herabsetzung der Rüstungen.

3. Nach Abschluß der oben erwähnten Herabsetzung: völliges Verbot der Anwendung von Kernwaffen.

4. Die anderen Mächte beginnen mit der zweiten Hälfte der von ihnen vereinbarten Herabsetzung.

5. Die fünf Mächte beginnen mit dem letzten Viertel der vereinbarten Herabsetzung; die Rüstungseinschränkungen aller teilnehmenden Staaten sind zu derselben Zeit zum Abschluß zu bringen.

6. Entsprechende Herabsetzung der Militärhaushalte und Verwendung eines Teils der Einsparungen zur Verbesserung des Lebensstandards in der ganzen Welt und insbesondere in den Entwicklungsländern.

7. Das Kontrollorgan wird bestehen bleiben, um die ständige Beachtung der Bestimmungen des Abrüstungsvertrages zu gewährleisten.

Teil IV

Suspendierung von Verboten, Begrenzungen und Einschränkungen

Wenn der Exekutivausschuß der Auffassung ist, daß eine unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen fallende Friedensstörung eingetreten ist, soll er unverzüglich den Sicherheitsrat oder die Vollversammlung davon unterrichten und die im Vertrag vorgesehenen Verbote, Begrenzungen und Einschränkungen außer Kraft setzen, soweit er dies für notwendig hält, bis der Sicherheitsrat oder die Vollversammlung eine Entscheidung auf Grund der Bestimmungen der Charta getroffen haben.

Teil V

Abschließende Maßnahmen

1. Die Internationale Abrüstungs-Organisation beruft eine internationale wissenschaftliche Konferenz ein, um die Möglichkeiten für die Abschaffung der Kernwaffenvorräte zu untersuchen.

2. Die Vollversammlung der Internationalen Abrüstungs-Organisation prüft die Möglichkeit weiterer Einschränkung der Streitkräfte und Rüstungen.

Anhang

Uebergang von der ersten zur zweiten Phase der Abrüstung

1. Das Kontrollorgan soll dem Exekutivausschuß Bericht erstatten:

a) sobald die einleitenden Abrüstungsmaßnahmen durchgeführt sind, und

b) ob es in der Lage ist, die zweite Phase der Abrüstung wirksam zu überwachen.

2. Wenn der Exekutivausschuß auf Grund dieses Berichts einstimmig feststellt,

a) daß die Bestimmungen der ersten Phase durchgeführt sind;
b) daß das Kontrollorgan in der Lage ist, die zweite Phase der Abrüstung wirksam zu überwachen;
c) daß die notwendige Vertrauensgrundlage besteht, um in die zweite Phase der Abrüstung einzutreten,

dann sollen die für diese Phase vorgesehenen Bestimmungen in Kraft treten.

3. Erfolgt die Entscheidung des Exekutivausschusses nicht einstimmig, so soll ein Zeitraum von sechs Monaten verstreichen, bevor die nächste Phase der Abrüstung beginnt.

4. Spätestens nach Ablauf dieser Frist von sechs Monaten soll der Exekutivausschuß eine weitere Entscheidung treffen: er kann dann einstimmig

entweder feststellen, daß die für die Anwendung der Bestimmungen der zweiten Phase notwendigen Bedingungen erfüllt sind, worauf diese Bestimmungen in Kraft treten sollen,

oder eine zweite Frist setzen, die nicht länger sein soll als drei Monate.

5. Kommt eine einstimmige Entscheidung nicht zustande, so soll die Angelegenheit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterbreitet werden.

6. Die Angelegenheit wird ebenfalls dem Sicherheitsrat unterbreitet werden, wenn nach Ablauf der zweiten Frist der Exekutivausschuß nicht einstimmig zu der Auffassung gelangt, daß die für die Anwendung der Bestimmungen der zweiten Phase notwendigen Bedingungen erfüllt sind.

Quelle: Disarmament Commission, Official Records, Supplement for January to December 1956, „Third report of the Sub-Committee of the Disarmament Commission", Document DC/83, Annex 2 (DC/SC. 1/38). Uebersetzung des Europa-Archivs.

Sowjetischer Entwurf eines Abkommens über die Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte

Die Vollversammlung (Der Sicherheitsrat)

In dem Bestreben, die Menschheit vor einem neuen Krieg zu bewahren und die Völker von den schweren finanziellen Lasten zu befreien, die sie infolge des fortdauernden Wettrüstens zu tragen haben,

In dem Wunsche, die Möglichkeiten zu nutzen, die dadurch frei werdenden Mittel zur Hebung des Wohlstandes der Völker und zur wirksamen Unterstützung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder zu verwenden,

In der Erkenntnis, daß es zur Bewahrung der Menschheit vor einem mörderischen Atomkrieg wesentlich ist, daß alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen so bald wie möglich zu einem Einvernehmen über das vollständige und bedingungslose Verbot der Atom- und Wasserstoffwaffen und über die Beseitigung dieser Waffen aus den Rüstungen der Staaten gelangen,

In der Erwägung, daß die Durchführung von Maßnahmen zu Verminderung der herkömmlichen Rüstungen den Abschluß eines Abkommens über das Verbot der Atom- und Wasserstoffwaffen und über deren Beseitigung aus den Rüstungen der Staaten erleichtern wird,

Weist den Abrüstungsausschuß der Vereinten Nationen an, den Entwurf eines internationalen Abkommens über die Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte auszuarbeiten und dem Sicherheitsrat zur Billigung vorzulegen.

Das internationale Abkommen über die Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte soll die nachstehenden grundlegenden Bestimmungen enthalten.

I. Begrenzung und Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte

In den Jahren 1956 bis 1958 werden folgende Maßnahmen durchgeführt:

1. In den ersten drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens treffen die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Stabilisierung der Verhältnisse im Hinblick auf eine Begrenzung der Haupttypen der Rüstungen und Streitkräfte; sie werden dementsprechend Sorge tragen, ihre Streitkräfte und herkömmlichen Rüstungen nicht über den Stand vom 31. Dezember 1955 hinaus zu vermehren und ihre Haushaltsbewilligungen für Streitkräfte und Rüstungen nicht über das Ausmaß der diesbezüglichen Ausgaben in dem am 31. Dezember 1955 abgelaufenen Jahr hinaus zu erhöhen.

2. Nach Ablauf der in Ziffer 1 erwähnten Frist von drei Monaten werden die Vereinigten Staaten von Amerika, die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, China, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie Frankreich Maßnahmen zum Abbau der herkömmlichen Rüstungen in einem Maßstab treffen, der dem Stand entspricht, auf den die Streitkräfte dieser fünf Mächte zu vermindern sind. Dieser Stand ist jeweils auf Grund der Zahlen, die im englisch-französischen Memorandum vom 29. März 1955 und im Vorschlag der UdSSR vom 10. Mai 1955 angegeben sind, festzusetzen, d. h.:

Vereinigte Staaten	1 000 000—1 500 000	Mann
Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken . . .	1 000 000—1 500 000	Mann
China	1 000 000—1 500 000	Mann
Vereinigtes Königreich	650 000	Mann
Frankreich	650 000	Mann

Diese fünf Mächte werden in den Jahren 1956 bis 1958 ihre Rüstungen und Streitkräfte allmählich auf den Stand, der den von diesen Staaten vorstehend übernommenen Verpflichtungen entspricht, herabsetzen. Der Umfang der jährlichen Verminderung der Rüstungen und Streitkräfte wird in einer weiteren Vereinbarung festgelegt.

Dementsprechend kürzen die Staaten die Haushaltsmittel für Streitkräfte und herkömmliche Rüstungen.

3. Der Umfang des Abbaus der Rüstungen und Streitkräfte der anderen Staaten wird auf einer Weltkonferenz für allgemeine Verminderung der Rüstungen und Streitkräfte bestimmt, unter Zugrundelegung einfacher, durch Vereinbarung festgelegter Maßstäbe, einschließlich der demographischen, geographischen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren, und im Hinblick auf die Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und der Verminderung der Gefahr eines Angriffes. Die Truppenstärke der vorstehend erwähnten Staaten darf 150 000—200 000 Mann nicht übersteigen.

4. Durch die Kürzung der Militärhaushalte der Staaten freiwerdende Mittel werden für die Verbesserung der Lage der Bevölkerung dieser Staaten und für die Unterstützung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder verwendet.

Zur wirtschaftlichen Förderung der Entwicklungsländer wird bei den Vereinten Nationen ein besonderer Fonds für die Unterstützung der Entwicklungsländer gebildet.

II. Rechte und Befugnisse der internationalen Kontrollstelle

Zur Ausübung einer wirksamen internationalen Kontrolle über die Erfüllung der vorstehend angeführten Verpflichtungen zur Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte durch die einzelnen Staaten wird ein internationales Kontrollorgan geschaffen, das folgende Rechte und Befugnisse haben soll:

1. Zur Verhütung eines Ueberraschungsangriffs durch einen Staat gegen einen anderen Staat errichtet das internationale Kontrollorgan auf dem Gebiet aller beteiligten Staaten auf Grundlage der Gegenseitigkeit Kontrollposten in großen Häfen, an Eisenbahnknotenpunkten, an den wichtigsten Kraftverkehrsstraßen und auf Flugplätzen. Diese Posten haben darauf zu achten, daß keine gefährliche Zusammenziehung von Land-, Luft- oder Seestreitkräften erfolgt.

Das vereinbarte Ueberwachungssystem ist mit Zustimmung der anderen beteiligten Staaten ordnungsgemäß und wirksam auf alles Material und alle Streitkräfte, welche die Vertragsstaaten außerhalb ihrer eigenen Grenzen haben, anzuwenden.

Ein Verzeichnis der Punkte, an denen Kontrollstellen errichtet werden, ist dem Abkommen beizufügen.

2. Das Kontrollorgan übt die Kontrolle, einschließlich einer ständigen Inspektion, in dem Umfang aus, wie es zur Gewährleistung der Durchführung des Abkommens durch alle Staaten notwendig ist.

3. Das Kontrollorgan verfügt ständig in allen Vertragsstaaten über sein eigenes, auf internationaler Grundlage zusammengestelltes Inspektionspersonal, das im Rahmen seiner Kontrollbefugnisse jederzeit ungehinderten Zugang zu allen Kontrollobjekten hat.

Kontrollobjekte sind: militärische Einheiten, Lager von militärischen Ausrüstungsgegenständen und Munition, Land-, See- und Luftstützpunkte, Industriewerke, die herkömmliche Waffen und Munition herstellen.

4. In einem bestimmten Stadium der Durchführung des allgemeinen Abrüstungsprogramms, nachdem das Vertrauen unter den Staaten gefestigt ist, werden die beteiligten Länder die Möglichkeit in Erwägung ziehen, Luftaufnahmen als ein Mittel zur Kontrolle zu verwenden.

5. Das Kontrollorgan hat ungehinderten Zugang zu den Unterlagen betreffend die Haushaltsbewilligungen der Staaten für militärische Erfordernisse, einschließlich aller diesbezüglichen Beschlüsse der gesetzgebenden und ausführenden Organe.

6. Das Kontrollorgan errichtet in den Hauptstädten der Vertragsstaaten Zweigstellen, zu deren Aufgaben die Aufrechterhaltung der Verbindung mit den Regierungsstellen der Staaten, die Leitung der Tätigkeit der Kontrollposten und Inspektoren im Gebiet der beteiligten Staaten und die Prüfung der von den Staaten erhaltenen Informationen gehören.

7. Das internationale Kontrollorgan wird innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens geschaffen. Es errichtet seine örtlichen Zweigstellen und die Kontrollposten und setzt seine Inspektoren so rechtzeitig ein, daß diese mit ihrer Arbeit beginnen können, sobald die Staaten die Durchführung der in diesem Abkommen vorgesehenen Maßnahmen in Angriff nehmen.

8. Das Kontrollorgan gibt dem Sicherheitsrat Empfehlungen über die Maßnahmen zur Verhütung und Abstellung im Falle von Verletzungen des Abkommens über die Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte.

9. Die Vertragsstaaten unterbreiten dem internationalen Kontrollorgan innerhalb eines Monats nach seiner Errichtung vollständige amtliche Zahlen für ihre Streitkräfte, herkömmlichen Rüstungen und ihre Ausgaben für militärische Zwecke.

III. Schaffung einer Zone der Rüstungsbeschränkung und Rüstungskontrolle in Europa

Es wird für wünschenswert erachtet, in Europa eine Zone der Rüstungsbeschränkung und -kontrolle zu schaffen, die das Gebiet beider Teile Deutschlands und benachbarter Staaten umfaßt, da dies ein wichtiger Schritt zur Lösung des Abrüstungsproblems wäre.

1. Das Abkommen zwischen den beteiligten Staaten betreffend die Zone soll Vorschriften über die Höchstgrenzen der Streitkräfte der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs, die im Hoheitsgebiet anderer Staaten innerhalb dieser Zone stationiert sind, enthalten. Die Frage dieser Höchstgrenzen ist von den beteiligten Staaten zu prüfen.

2. Das Abkommen soll vorsehen, daß die Stationierung von mit Atomwaffen ausgerüsteten militärischen Einheiten und die Lagerung von Atom- und Wasserstoffwaffen irgendwelcher Art in der Zone verboten ist.

3. Im Hinblick auf die Erfüllung der Verpflichtungen betreffend die Beschränkung der Rüstungen in den in die Zone einbezogenen Gebieten ist eine gemeinsame Inspektion der Streitkräfte und Rüstungen der Vertragsstaaten einzurichten.

4. Es ist zu hoffen, daß die vier Mächte, die Streitkräfte auf deutschem Gebiet stationiert haben, in Erwartung des Abschlusses eines Abkommens über die Zone dringende Maßnahmen treffen, um diese Streitkräfte auf einen Stand zu vermindern, der von jeder dieser Mächte nach eigenem Ermessen bestimmt wird.

IV. Durchführung von Teilmaßnahmen auf dem Gebiet der Abrüstung

Unabhängig vom Zustandekommen einer Einigung über die Abrüstungsprobleme wird es für wünschenswert erachtet, daß die Staaten sich bereit erklären, folgende Teilmaßnahmen auf diesem Gebiet zu treffen:

1. Sofortige Einstellung der thermonuklearen Waffenversuche.

2. Gewähr dafür, daß keine Atomwaffen in die Ausrüstung der auf deutschem Gebiet stehenden Truppen aufgenommen werden. Die beteiligten Staaten werden die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit dieser Bestimmung innerhalb von drei Monaten entsprochen wird.

3. Kürzung der Militärhaushalte der Staaten bis zu 15 vH im Vergleich zu ihren Militärhaushalten für das vorhergehende Jahr.

Die Frage der Verpflichtungen Chinas im Rahmen des Abkommens über die Verminderung der herkömmlichen Rüstungen und Streitkräfte ist unter Beteiligung der Volksrepublik China zu prüfen.

Quelle: Disarmament Commission, Official Records, Supplement for January to December 1956, „Third Report of the Sub-Committee of the Disarmament Commission", Document DC/83, Annex 5 (DC/SC. 1/41). Uebersetzung des Europa-Archivs.

Die britischen Wahlen von 1959

Gründe und Auswirkungen der Niederlage der Labour Party

Von Campbell Balfour

DER WAHLSIEG DER KONSERVATIVEN

Die letzten britischen Wahlen bilden einen Markstein in der politischen Geschichte des Landes. Die Konservative Partei war die erste Partei seit 1832, die drei Wahlen hintereinander gewann. Das britische Volk bewies damit erneut seinen tief verwurzelten Konservatismus; seit dem Jahre 1867, in dem die Fabrikarbeiter zum ersten Male stimmberechtigt waren, hatte Großbritannien im Durchschnitt in zwei von drei Jahren eine Regierung mit konservativer Mehrheit.

Das Wahlergebnis war ein beträchtlicher Rückschlag für die Labour Party. Sie besteht nun seit über 50 Jahren und genießt im Gegensatz zu den radikalen Parteien in Westeuropa die Unterstützung der gesamten organisierten Gewerkschaftsbewegung. Die sozialistischen Lehren werden schon seit ungefähr 70 Jahren verbreitet, und doch hat die Labour Party in einem Land, das wahrscheinlich von allen Ländern der Welt das stärkste Klassenbewußtsein hat, nur einen bedeutenderen Wahlsieg, nämlich den des Jahres 1945, davongetragen.

Die Schwierigkeiten für die Labour-Regierung 1945—1951

In mancher Hinsicht war der Wahlsieg von 1945 die Ursache für die späteren Niederlagen. Die Labour Party kam zu einer Zeit an die Regierung, da das Land gerade den größten Krieg in der Geschichte beendet hatte; verständlicherweise glaubten damals viele Leute, daß sie nun für die großen Anstrengungen und Entbehrungen entschädigt würden. Viele hegten die Erwartung, daß sich die Verhältnisse sofort bessern würden und daß sie einer langen Zeit des Friedens und der Abrüstung entgegensehen könnten. Statt dessen mußte Großbritannien eine lange Zeit der Lebensmittelrationierung und sonstiger Einschränkungen überstehen. Obgleich die Produktionsleistung und zugleich die Löhne stiegen, fühlten sich doch viele durch direkte und indirekte Steuern und durch die verschiedensten Kontrollen eingeengt. Natürlich hat die Konservative Partei die Unzufriedenheit der Oeffentlichkeit aufs beste ausgenutzt, obgleich sie, wäre sie am Ruder gewesen, viele der politischen Maßnahmen hätte ergreifen müssen, die die Labour Party zu ergreifen gezwungen war.

Die Labour Party war von 1945 bis 1951 an der Regierung. Obgleich sich das Land Ende 1950 weitgehend vom Krieg erholt hatte, gab der Korea-Krieg der inflationistischen Spirale einen neuen Anstoß. Gegen Ende des Jahres 1951 legte man der Labour Party das doppelte Uebel der Rationierung und der Inflation zur Last.

Günstigere Umstände für die konservativen Regierungen 1951—1959

Die Konservativen gewannen die Wahl von 1951 und hatten das Glück, daß die Importpreise vom Jahre 1953 an fielen: Sie hatten mit der Handelsbilanz

wiederholt Schwierigkeiten, doch haben sie diese überwunden. Es hat auch nach 1951 eine ständige Inflation stattgefunden, doch hat sich das Preisniveau im letzten Jahr stabilisiert. Diese Stabilisierung ist zum Teil den drastischen Maßnahmen zu verdanken, die während der Währungskrise von 1957 ergriffen wurden, als der Diskontsatz im September auf 7 vH erhöht wurde und den Banken Kreditrestriktionen empfohlen wurden. Diese finanziellen Schwierigkeiten ließen zusammen mit der Aufhebung des Mietstopps in einigen Gegenden das Jahr 1957 zu einem schlechten Jahr für die Regierung werden. Da ein Unglück selten allein kommt, sah das Jahr 1957 auch die Nachwehen des Suez-Unternehmens: Das Benzin war rationiert und teuer, und Großbritannien hatte eine demütigende diplomatische Niederlage erlitten. Die Konservativen haben sich allerdings beharrlich geweigert, zuzugeben, daß Suez ein Fehlschlag war, und haben damit die Richtigkeit des Orwell-Wortes „Niederlage ist Sieg“ unter Beweis gestellt. Die Soziologen mögen über die Tatsache grübeln, daß die Briten, die in den dreißiger Jahren selten ein gutes Wort für das Empire übrig hatten, chauvinistischer wurden als zu irgendeiner Zeit seit dem Burenkrieg, als sie es nach und nach verloren. Die Labour Party verurteilte den Frevel von Suez, aber dies geschah wahrscheinlich gegen den Willen vieler ihrer Anhänger. Immerhin gewann die Labour Party 1957 und 1958 zahlreiche Nachwahlen, und sie witterte den „süßen Duft des Erfolges“ und begann, zuversichtlich über die Bildung der neuen Regierung im Jahre 1959 zu reden. Doch die Ereignisse kamen ihr zuvor, da der steigende wirtschaftliche Wohlstand es den Konservativen ermöglichte, den Diskontsatz Zug um Zug von 7 auf 4 vH zu senken und die Kredit- und sonstigen Beschränkungen zu lockern. Damit konnte der steigenden Arbeitslosigkeit entgegengewirkt werden, die ihren höchsten Punkt seit 1945 erreicht hatte.

Das Wahlergebnis

Zu Beginn der Wahlkampagne von 1959 befand sich die Labour Party in einer deprimierten und niedergeschlagenen Stimmung, doch im Laufe der nächsten Wochen gewann sie wieder Mut, da sich viele früher inaktive Anhänger für sie einsetzten und um Stimmen warben. In der Woche der Wahlen begannen politische Kommentatoren allmählich eine knappe Entscheidung vorauszusagen. In Wirklichkeit aber erhöhten die Konservativen ihre Mehrheit im Parlament von rund 60 auf 100. Was hatte sich während der Wahlkampagne ereignet, und um welche Fragen war sie geführt worden?

Vergleich der Wahlergebnisse von 1959 und 1955

	Sitze		Stimmen	
	1959	1955	1959	1955
Konservative	365	345	13 750 935 (49,3 vH)	13 310 891 (49,8 vH)
Labour	258	277	12 216 166 (43.6 vH)	12 405 254 (46,3 vH)
Liberale	6	6	1 640 761 (6.0 vH)	722 402 (2,7 vH)
Kommunisten	—	—	30 897 (0,1 vH)	33 144 (0,1 vH)
Andere	1*	2**	223 949	288 038

*) 1 Unabhängiger

**) 2 Sinn Fein (irische Nationalisten)

DER VERLAUF DES WAHLKAMPFES

Wohlstand und Sozialpolitik

Vom Standpunkt der Konservativen ging es insbesondere um den wirtschaftlichen Wohlstand. Seit dem Jahre 1951 war der Lebensstandard stark gestiegen, und das hat die Regierung natürlich ganz für sich in Anspruch genommen und es der Labour Party überlassen, vom Sinken der Importpreise zu reden. Wenn auch nur wenige Konservative Lebensmittelkarten in der Luft schwenkten und fragten „Wollt ihr das wiederhaben?", wie sie es in der Wahlkampagne von 1955 getan hatten, so erinnerten sich doch viele Wähler, bewußt oder unbewußt, der Rationierung und der Entbehrungen. Der Konsum an Nahrungsmitteln pro Kopf war gestiegen, und die Zahl und Auswahl der verschiedensten Konsumgüter hatten stark zugenommen. Zwischen 1951 und 1955 ist der Verkauf von Kraftfahrzeugen um 350 vH und der von Konsumgütern, beispielsweise Rundfunk- und ähnliche elektrische Geräte, um 50 vH gestiegen. Obgleich Altersrentner klagen konnten und auch wirklich klagten, daß sie am Anstieg des Lebensstandards keinen Anteil hätten, hatten doch die meisten Leute das Gefühl, jetzt wohlhabender zu sein, und Premierminister *Macmillan* traf den richtigen Ton, als er ein altes politisches Schlagwort aus Amerika ausborgte und verkündete: „Ihr hattet es noch nie so gut!"

Ueberdies herrschte, gestützt auf die vergangene Regierungszeit der Labour Party und auf Warnungen der konservativ eingestellten Zeitungen (d. h. praktisch der meisten Zeitungen), der Eindruck, daß die Steuern erhöht würden, wenn die Labour Party wieder an die Macht käme. Die Konservativen betonten, daß sie seit 1951 in jedem Jahr mit Ausnahme von 1955 die Steuern gesenkt hätten. Das war nicht so großzügig, wie es aussieht: Die Preise und Einkommen waren während derselben Zeit ständig gestiegen, so daß das Steueraufkommen sich nicht wesentlich von dem früherer Jahre unterschied. Die Labour Party tat ihr möglichstes, diese Befürchtungen zu mildern, und *Gaitskell* versicherte, daß die Sonderleistungen, welche die Partei vor allem in der Sozialfürsorge versprochen hatte, aus dem steigenden Volkseinkommen finanziert würden. Im Laufe der Wahlkampagne hat die Labour Party tatsächlich das Versprechen abgegeben, die Einkaufsteuer zu senken. Sie mag gehofft haben, auf diese Weise die Konservativen auszustechen, aber der Vorschlag fand wenig Beachtung und führte zu der Beschuldigung, sie wolle damit die Wählerschaft bestechen. Es entspricht natürlich der besten politischen Tradition, zu sagen: „Was unsere Partei tut, ist staatsmännisch, was die anderen tun, ist Bestechung."

Das Rentenproblem wurde von beiden Parteien oft debattiert und von der Wählerschaft wenig verstanden. Der Plan der Labour Party bestand kurz gesagt darin, die Altersrenten sofort von 50 auf 60 Schillinge pro Woche zu erhöhen. Die Konservativen stellten keine Erhöhung in Aussicht, da sie ja behaupteten, sie hätten mit der Preisstabilisierung im vergangenen Jahr den alten Leuten in der besten Weise geholfen. Beide Parteien brachten ehrgeizige Pläne vor, obgleich die Konservativen erst mit ihren Vorschlägen herauskamen, als die Labour Party ihren Plan über ein gestaffeltes Rentensystem veröffentlicht hatte. Dieser Plan bot höhere Rentenbezüge als der der Konservativen, er gipfelte in einer Alters-

rente für einen Durchschnittsarbeiter von ungefähr 50 bis 60 vH seines letzten Verdienstes. Der Plan der Labour Party garantierte außerdem eine künftige Anpassung der Renten an das steigende Volkseinkommen und etwaige Aufwärtstendenzen der Lebenshaltungskosten. Die Konservativen bezeichneten die Bindung der Renten an den Index der Lebenshaltungskosten als eine inflationistische Maßnahme, doch war dies lediglich ein doktrinärer Einwand, da sie selbst einige Rentenanpassungen vorgenommen hatten, als die Preise eine Zeitlang stiegen. Der Hauptunterschied zwischen den beiden Rentenplänen bestand darin, daß die Konservativen den ihrigen für den Durchschnittsarbeiter bestimmt hatten und es dem Mittelstand und den freien Berufen überlassen wollten, durch freiwillige Altersversorgung selbst für sich zu sorgen. Ein solches Vorgehen hätte zur Folge, daß das Schatzamt in den kommenden Jahren viel weniger Lasten hätte.

Der Nationale Gesundheitsdienst, der von der Labour Party im Jahre 1948 eingeführt worden war, gab keinen wesentlichen Grund zu Auseinandersetzungen, obgleich die Konservativen beschuldigt wurden, sie entfernten sich von dem Grundsatz der kostenlosen Behandlung des Patienten. Doch die Labour Party hatte 1951 als erste eine geringe Gebühr von 1 Schilling für Rezepte und eine höhere Gebühr für zahnärztliche Behandlung eingeführt, um zu verhindern, daß die Kosten des Gesundheitsdienstes zu sehr ansteigen. Dies war der äußere Anlaß, wenn auch nicht der eigentliche Grund, für den Rücktritt von *Bevan* und *Wilson* in jenem Jahre gewesen. Im späteren Verlauf der fünfziger Jahre kehrte die Labour Party zum Grundsatz der freien ärztlichen Behandlung zurück, während die Konservative Partei Gebühren erhob, die ungefähr 5 vH der Gesamtkosten decken.

Erziehungswesen

Natürlich waren alle Parteien dafür, das Erziehungswesen besser auszubauen und dafür mehr staatliche Mittel aufzuwenden, wenn auch sowohl die Labour Party als auch die Liberalen beklagten, daß der Ausbauplan der Regierung zu klein sei und zu spät komme. Man war sich darin einig, daß die Zahl der Lehrer wesentlich erhöht, die Größe der Schulklassen verringert, die technische Ausbildung rascher ausgebaut und die Heranbildung von Wissenschaftlern stärker gefördert werden sollten. Die Universitäten sollten vergrößert und Anfang der sechziger Jahre drei neue gebaut werden.

Die Meinungsverschiedenheiten begannen bei der Frage gleicher Ausbildungsmöglichkeiten für alle. Die Kritiker auf der Linken sehen in den public schools (in Großbritannien ist eine public school eine exklusive Privatschule wie Eton, Harrow, Winchester, Rugby) die Hauptstütze der Privilegien des Adels und der Oberklasse. Der „Old School Tie“ ist oft die Eintrittskarte zur City von London, zur Börse und zum Parlament. Zwei von drei Unterhausabgeordneten der Konservativen wurden in solchen Schulen erzogen, und prominente Sozialisten erweisen dem Bildungsniveau der public schools ihre Reverenz, indem sie ihre Söhne scharenweise dorthin schicken.

Die Labour Party ist für ein einheitliches staatliches Schulwesen und möchte dies erreichen durch die Einführung allgemeiner Schulen, in denen Kinder verschiedenster Reife und Begabung Aufnahme fänden, an Stelle des gegenwärtigen

Systems, bei dem die Schulkinder nach Verlassen der Grundschule in drei Gruppen getrennt werden, wobei die begabteren in die grammar schools, die technisch veranlagten in die technical schools und die übrigen in die secondary modern schools kommen. Diese Vorschläge entfachten einen Sturm bei den Konservativen, und die Labour Party wurde bezichtigt, sie wolle die grammar schools abschaffen. Ungefähr jedes vierte Kind geht in diese Schulen, und so mag diese Kontroverse manche Eltern beunruhigt haben. Die allgemeinen high schools in den Vereinigten Staaten wurden hin und wieder in der Auseinandersetzung angeführt, von der Labour Party, um darzulegen, daß der Plan administrativ durchführbar sei, von den Konservativen, um zu zeigen, daß er erzieherisch unheilvoll sei. Die Konservativen waren sehr für eine qualitativ differenzierte Erziehung, wenn auch der Druck der öffentlichen Meinung sie veranlaßte, weniger hartnäckig für die Auslese der Kinder im Alter zwischen 11 und 13 Jahren einzutreten. Auch die Labour Party überlegte sich das Problem „allgemeine Schulen oder grammar schools" noch einmal und verlangt jetzt nur noch, man solle Versuche anstellen und das Erziehungswesen flexibler gestalten. Die Zuschüsse an private Schulen der Kirche stellten keine Streitfrage dar, denn alle Parteien waren sich darin einig, daß der Staat 75 vH der Kosten dieser Schulen tragen soll.

Verstaatlichung

Obgleich die Labour Party die Verstaatlichung nicht besonders betonte, machten die Konservativen sie zu einem ihrer Hauptpunkte und zeichneten ein erschreckendes Bild einer Wirtschaft unter der Kontrolle von staatlichen Funktionären mit steifen Hüten und Aktentaschen, die von einer Fabrik zur anderen rennen und die schwere Hand Whitehalls auf die Produktion legen. Die Labour Party stellte in Abrede, daß sie mehr als die Stahlindustrie und die Straßentransportunternehmen verstaatlichen wolle, die beide schon früher verstaatlicht worden waren und von den Konservativen später in halb privates Eigentum zurückgeführt wurden. Die konservativen Zeitungen wiesen besonders auf einen Plan der Labour Party hin, der 600 große Betriebe betraf: Er sah vor, daß der Staat einen Pflichtanteil an Aktien dieser Gesellschaften kaufen solle, so daß sich daraus ein höherer Grad an „öffentlicher Verantwortlichkeit" ergäbe. Die Labour Party bestritt, jemals die Absicht gehabt zu haben, solche Firmen unter staatliche Kontrolle zu bringen, doch den Zeitungen gelang es, die Leute vom Gegenteil zu überzeugen.

Ein Merkmal, das im Wahlfeldzug besonders in Erscheinung trat, war die Art und Weise, wie Industriegruppen und Arbeitgeberverbände eine Menge Geld in politische Propaganda steckten. Die Werbeagenturen verlegten sich vom Anpreisen von Seife auf das Anpreisen von Kandidaten und politischen Grundsätzen und bedienten sich dabei fast derselben Sprache und Bilder. Die Stahlfirmen starteten einen großen Feldzug mit dem Schlagwort „Hände weg vom Stahl", ähnliches taten die Straßentransportunternehmen, und das Institute of Directors, das sich als streng unpolitische Körperschaft ausgab, trat mit Vehemenz für freies Unternehmertum ein. Monate vor der Wahl waren in ganz England Plakate zu sehen, die eine glückliche Familie unter dem Schlagwort „Besseres Leben unter den Konservativen" zeigten, während der Wolf an der Tür lauert unter der Schlagzeile „Laßt es euch nicht von Labour ruinieren".

Wirtschaftliches Wachstum

Eines der Wahlthemen, das den Wähler wenig beeinflußte, war die Produktion. Die Labour Party legte der Regierung zur Last, sie sei für eine „Stagnation" der Wirtschaft verantwortlich, und behauptete, die Produktion sei seit 1955 nur wenig — wenn überhaupt — gestiegen. Zur Unterstützung dieses Arguments verglich die Labour Party die kümmerliche wirtschaftliche Leistung Großbritanniens mit den Leistungen anderer Länder: unter 17 westeuropäischen Ländern stand der Produktionsanstieg Großbritanniens in den Jahren 1955—1959 fast ganz am Ende. Die Labour Party argumentierte, daß das Land um ungefähr 1500 Millionen Pfund reicher sein könnte, wenn die Konservativen in diesem Zeitraum eine normale Zuwachsrate der Produktion, etwa 3 vH im Jahr, aufrechterhalten hätten. Die übliche Antwort der Konservativen war, die Leute aufzufordern, sich doch all die neuen Autos, die Verkehrsstauungen, die blühenden Geschäfte und ihre dicken Brieftaschen anzusehen, und ihnen zu sagen, daß sie es „noch nie so gut gehabt" hätten. Das hieß natürlich, den Unterschied zwischen der Größe des Volkseinkommens und seiner Zuwachsrate verwischen, doch da die Wähler mehr an der Gegenwart als an der Zukunft interessiert waren, konnten die Konservativen aus diesem Argument das Beste für sich machen.

Die Konservativen sagten nicht, daß sie gegen die Ausweitung der Wirtschaft wären. Ihr Argument, eher angedeutet als klar ausgesprochen, war, daß eine ständige, wenn auch langsame Expansion, gebunden an die Preisstabilität, besser sei als rasches Anwachsen plus Inflation. In den vergangenen zwei Jahren hatten sie das Hauptgewicht auf die Preisstabilität gelegt und dabei sogar steigende Arbeitslosigkeit eher in Kauf genommen als eine Fortsetzung der Inflation der vergangenen 18 Jahre. Nachdem die Stabilität erreicht war, senkten die Konservativen den Diskontsatz nach und nach von seinem Höchststand von 1958 (7 vH) auf 4 vH und regten die Banken an, die Kreditgewährung zu erweitern. Einige Kritiker sahen ein System darin: rasche wirtschaftliche Expansion und Inflation, gefolgt von strengen Währungs- und Steuermaßnahmen, die den Produktionsanstieg zum Stillstand bringen, und dann, rechtzeitig vor der nächsten Wahl, allmähliche Lockerung der Währungskontrolle.

Die Labour Party hatte sich als eine Partei vorgestellt, die für die wirtschaftliche Expansion eintritt, und ein großer Teil ihres Programms beruhte auf der Erwartung eines jährlichen Produktionsanstiegs von 3 vH. Dies sollte durch „Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft" erreicht werden. Die Nachfrage nach Konsumgütern sollte durch Senkungen der Einkaufsteuer gesteigert werden, die industriellen Investitionen sollten erhöht werden, nötigenfalls durch Regierungsaufträge oder durch staatliche Lenkung. Die Inflation sollte teils durch monetäre, teils durch physische Kontrollen, wie beispielsweise Einschränkung bestimmter Zweige des Bauwesens, sowie durch Devisenkontrolle in Grenzen gehalten werden. Die Konservativen behaupteten, daß dabei Preiskontrollen unvermeidlich würden, aber die Labour Party sagte, sie habe nicht diese Absicht, jedenfalls nicht unter normalen Umständen und nicht in absehbarer Zukunft.

Der Einfluß der Liberalen

Der Wahlkampf wurde zwar in erster Linie zwischen den zwei großen Parteien ausgetragen, aber die Liberalen behaupteten, sie würden einen größeren Einfluß

gewinnen. Vor der Wahl hatten sie bei 630 Parlamentsmitgliedern 6 Abgeordnete. Danach hatten sie noch immer 6, und zwar hatten sie einen Sitz verloren und einen gewonnen. Die Bedeutung der Liberalen lag darin, daß sie im ganzen Land schätzungsweise 2 Millionen Stimmen hatten und daß diese Stimmen in einigen Gegenden das Zünglein an der Waage zwischen den Konservativen und der Labour Party bilden konnten. Bei flüchtigem Betrachten der Wahlergebnisse schien es, als hätten die Liberalen ihre meisten Stimmen auf Kosten der Labour Party statt, wie erwartet, auf Kosten der Konservativen gewonnen. Eine spätere Untersuchung der Wahlergebnisse zeigte aber, daß „es keinen Beweis für die Behauptung der Liberalen gibt, der größte Teil ihrer Stimmen sei der Labour Party entzogen worden; . . . weder der Erfolg der Liberalen noch die hohe Wahlbeteiligung hatten wesentlichen Einfluß auf das Ergebnis. Die Labour Party hat verloren, weil einige ihrer früheren Anhänger sie verließen und für die Konservativen stimmten."

Die zahlenmäßigen Verschiebungen

Insgesamt waren die Stimmenverluste der Labour Party nicht groß. Die Zahl der von den Konservativen gewonnenen Sitze spiegelt nur die Anomalien des britischen Wahlsystems wider. Da die Anhänger der Konservativen ziemlich gleichmäßig über das ganze Land verteilt sind, vertritt ein konservativer Abgeordneter im Durchschnitt weniger Wähler als ein Labourabgeordneter. Das ist auf die große Wählerschaft der Labour Party in den Industrie- und Bergbaugebieten zurückzuführen. Die tatsächliche Stimmenabwanderung betrug nur 1,5 vH. Die Liberalen haben natürlich wieder nur ebenso viele Abgeordnete wie vorher, nämlich 6, obgleich ihr Stimmenanteil von 2,7 vH auf 6,0 vH gestiegen ist. Die Stimmen der Konservativen gingen im Vergleich zur letzten Wahl ein wenig zurück, nämlich von 49,8 auf 49,3 vH, während die Stimmen der Labour Party von 46,3 auf 43,6 vH zurückgingen. Hätte die Labour Party die 3,3 vH Stimmen gewonnen, welche die Liberalen gewannen, so hätte sie die Wahl gewonnen. Das ist allerdings für die Labour Party nur ein schwacher Trost, denn bisher deutet noch nichts darauf hin, daß das Pendel wieder zu ihr zurückschwingt. In dieser mißlichen Lage befindet sie sich zusammen mit den meisten radikalen oder sozialdemokratischen Parteien Westeuropas. Die Linke ist im Westen im Rückgang begriffen, und eine Untersuchung der britischen Situation mag aufzeigen, welche politischen und wirtschaftlichen Gründe dafür allen westeuropäischen Ländern gemeinsam sind und welche typisch britisch sind.

GRÜNDE FÜR DEN RÜCKGANG DER LINKEN

Wandel der Klassenstruktur und des Klassenbewußtseins

Einige der gemeinsamen Faktoren sind der allgemeine wirtschaftliche Wohlstand, die Uebernahme der Vollbeschäftigungspolitik durch die konservativen Parteien, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates mit umfassenden sozialen Einrichtungen, die aus der progressiven Besteuerung finanziert werden, mit deren Hilfe man die großen Einkommensunterschiede verringerte. Der rasche Anstieg des Wohnungsbaus in den vergangenen 10 oder 12 Jahren hat die Armenviertel der großen Städte verwandelt, so daß die Arbeiter nicht mehr das Klassen-

bewußtsein haben, das in einem in ein wirtschaftliches Ghetto eingezwängten Proletariat entsteht. In Großbritannien wie auch anderswo haben die großzügigeren Ausbildungsmöglichkeiten der Nachkriegszeit dazu geführt, daß heute doppelt so viele Jugendliche Universitäten und technische Lehranstalten besuchen können als früher. Wenn auch der Prozentsatz der Arbeiterkinder in diesen Erziehungsstätten nicht so groß ist, wie einige erwartet haben, so ist den Eltern doch das Wissen gegeben, daß ihre Kinder eine größere Chance haben, durch Ausbildung nach oben zu kommen.

Da die begabteren Kinder mehr und mehr die grammar schools besuchen und dann in gehobene Stellen in der Industrie, ins Lehrfach oder in freie Berufe gehen, verlieren die Gewerkschaften und die Labour Party viele Kräfte, die vor 1939 in ihren Reihen hätten aktiv sein können. Mittlerweile haben die konservative Haltung und das antiintellektuelle Vorurteil der Gewerkschaften die niedrigen Gehälter ihrer Funktionäre und ihre kühle Aufnahme von Akademikern zu einem Dauerzustand gemacht. Während diese Faktoren in den Vorkriegstagen der großen Arbeitslosigkeit und sozialen Unzufriedenheit weniger Bedeutung hatten, tragen heute der wirtschaftliche Wohlstand und ein zunehmender Zynismus gegenüber der Politik und weltanschaulichen Anliegen dazu bei, daß der Labour Party einige jüngere potentielle Führungskräfte entgehen.

Zusammen mit dem Wandel im Erziehungswesen und in der Wohnkultur trägt auch die Entwicklung des Fernsehens dazu bei, die Wertmaßstäbe der Arbeiter zu verändern. Der Wohlstand hat den Drang zur politischen Tätigkeit, der nie sehr stark war, weiter geschwächt, und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Arbeiterklasse, das sich in gewerkschaftlichen, politischen oder geselligen Zusammenkünften manifestierte, wird noch zusätzlich dadurch beeinträchtigt, daß den meisten Arbeiterfamilien über den Fernsehschirm zu Hause ununterbrochen Unterhaltung geboten wird. Wenn man auch von den Geschichten über bildungshungrige Arbeiter in den zwanziger und dreißiger Jahren manches abstreichen muß, so gab es doch einen großen Kreis von Leuten, die wirtschaftliche und politische Bücher und Schriften lasen oder sich Vorträge darüber anhörten. Diese sozialbewußte Strömung hat weitgehend nachgelassen, und die Arbeiter diskutieren nun die Fernsehprogramme, die größtenteils ein niedriges kulturelles Niveau haben und denen zu folgen es keiner geistigen Anstrengung bedarf. Das Fernsehen ist, wie Frank Lloyd *Wright* sagte, „Kaugummi für die Augen" geworden. Wenigen strittigen sozialen oder wirtschaftlichen Problemen wird auf den Grund gegangen: werden sie überhaupt erwähnt, dann nur oberflächlich, da sowohl BBC als auch ITV (Werbefernsehen) eifrig um Zuschauer werben.

Zum Wandel der Klassenstruktur und des Klassenbewußtseins kommt noch der Wandel der industriellen Organisation. Das Entstehen der Großindustrie und die damit verbundene Mechanisierung haben die Zahl der Büroarbeiter und Techniker vergrößert, während sie die Zahl der manuellen Arbeiter reduziert haben. Man nimmt an, daß die Arbeiter „mit weißem Kragen" zum Konservatismus neigen, so daß das Fundament der Labour-Anhängerschaft langsam untergraben wird. Eine Schätzung veranschlagt den Uebergang vom Handarbeiter zum Geistesarbeiter in Großbritannien auf ungefähr 2 vH jährlich. Diese Zahl scheint in gewisser Beziehung zu dem Stimmenrückgang der Labour Party zu stehen.

Die Frage des Kolonialismus

Solche sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen haben sich in ganz Westeuropa vollzogen. Doch eine Frage wie der Kolonialismus spielte bei den britischen Wahlen eine größere Rolle als in anderen Ländern. Einige Kritiker meinten, die Labour Party mache sich die moralische Seite der Haltung der Konservativen in Cypern, Njassaland, Suez und Hola Camp nicht genügend zunutze. Und doch haben die meisten Sprecher der Labour Party diesen Punkt betont, aber nur wenig Resonanz gefunden. In dieser Hinsicht waren die Politiker der Labour Party vielen ihrer Anhänger moralisch weit voraus. Die Unterstützung der Labour Party bedeutet nicht unbedingt, daß der Wähler an die Brüderschaft der Menschen glaubt. Vor einigen Jahren fand eine große Demonstration britischer Bergleute statt, die gegen die Beschäftigung von Italienern in den Bergwerken protestierten, und die Teilnehmer marschierten unter ihren Gewerkschaftsbannern mit der Losung „Arbeiter der Welt, vereinigt euch!“ Auch Rassenvorurteile gibt es bei den Wählern der Labour Party — wenn auch in einem geringeren Ausmaß als bei den Konservativen —, und so ist es nicht verwunderlich, daß die Labour Party eine Anzahl von Stimmen durch ihre Unterstützung einiger Freiheitsbewegungen in den Kolonien verlor.

Die Stellung der Gewerkschaften

Eine andere Frage, die in Großbritannien vielleicht eine größere Rolle gespielt hat als anderswo, betrifft die Macht der Gewerkschaften und die Streiks. Es bestand hier ein gewisser Widerspruch insofern, als die Zeitungen einerseits behaupteten, die Gewerkschaften hätten zuviel Macht, und andererseits, sie könnten ihre Mitglieder nicht von wilden Streiks zurückhalten. Wenig Beachtung wurde dem Umstand geschenkt, daß die Zahl der Streiks in Großbritannien viel niedriger ist als in den Vereinigten Staaten oder in den meisten westeuropäischen Ländern. Die Zeitungen befaßten sich mit jeder wilden Arbeitsniederlegung, einerlei ob es sich um 5 oder 500 Arbeiter handelte, so daß sich die Leser daran gewöhnten, fast täglich die Schlagzeile „Streik“ zu lesen. So kam es, daß sich die Oeffentlichkeit, bewußt oder unbewußt, allmählich ein ungünstiges Bild von der Macht und Verantwortungslosigkeit der Gewerkschaften machte. Da die Labour Party großenteils von den Gewerkschaften beherrscht und beeinflußt wird, hat sie auch einen Teil dieser Abneigung der Oeffentlichkeit abbekommen. Einige Gemeindevertretungen mit Labour-Mehrheit waren ebenfalls Gegenstand öffentlicher Kritik, die ihnen Machtmißbrauch und bürokratische Methoden vorwarf. Solche lokalen Kontroversen, die weite Publizität erhielten, schufen zusammen mit den anderen genannten Faktoren ein ungünstiges Bild von der Labour Party.

DIE SELBSTKRITIK DER LABOUR PARTY

Oeffnung nach rechts?

Der Parteikongreß von Blackpool fand im November 1959 ungefähr sechs Wochen nach der Wahl statt, so daß die Partei etwas Zeit hatte, Bilanz zu ziehen. Es waren auch schon Artikel und Leserbriefe in verschiedenen Zeitungen erschienen. Einer der am meisten debattierten Artikel stammte von dem Unterhausabgeordneten Douglas *Jay*, einem engen Freund und Vertrauten von *Gaitskell*. Jay

meinte, die Labour Party solle den Gedanken der Verstaatlichung praktisch aufgeben und solle den Namen der Partei von „Labour" in „Labour and Radical" ändern. Dies würde der Wandlung der sozialen Struktur entsprechen, denn, so argumentierte Jay, manche Leute würden durch eine so proletarische Bezeichnung abgeschreckt. Dieser Artikel erweckte den Verdacht, von Gaitskell inspiriert zu sein.

Auf dem Kongreß bezog *Gaitskell* eine Mittelstellung zwischen dem rechten und linken Flügel der Partei. Er sagte, er teile nicht die Meinung, daß der Gedanke der Verstaatlichung aufgegeben werden solle; allerdings sei das Ziel nicht hundertprozentiges Staatseigentum, sondern eine Gesellschaft, in der die sozialistischen Ziele verwirklicht werden können. Er erinnerte daran, daß die im Jahre 1918 entworfene Verfassung der Partei das Ziel gesetzt habe, den Handarbeitern wie den Geistesarbeitern die vollen Früchte ihres Fleißes auf der Grundlage des „Gemeineigentums an Produktions-, Distributions- und Austauschmitteln" zu sichern. Er sagte, dieser Satz sei, so wie er da steht, dem Sinne nach irreführend, und dies habe die Partei wahrscheinlich Stimmen gekostet. Der Satz lasse die Auslegung zu, daß Labour alles verstaatlichen wolle, wogegen „wir doch schon lange für eine gemischte Wirtschaft sind. Hätten wir das nicht lieber sagen sollen, anstatt bewußt einer Fehlinterpretation Vorschub zu leisten?"

Gaitskell legte dar, was er als die sieben Grundprinzipien des modernen britischen Sozialismus ansieht.

Sie lauten:

1. Ein Ausdruck dessen, was man einmal eine „kühne, humane Bewegung zum Wohle der Aermsten" nannte.
2. Der Glaube an soziale Gerechtigkeit und gerechte Verteilung des materiellen Wohlstandes.
3. Der Glaube an eine „klassenlose Gesellschaft" — eine Gesellschaft ohne Klassenüberheblichkeit, ohne Privilegien und gesellschaftliche Schranken.
4. Der Glaube an die fundamentale Gleichberechtigung aller Rassen und Nationen.
5. Der Glaube, daß das Streben nach materieller Zufriedenheit allein hohl ist und daß die beste Gesellschaft eine Gesellschaft ist, in der die Persönlichkeit des Menschen zu voller Entfaltung gelangt.
6. Der Glaube, daß das öffentliche Interesse über das private Interesse gestellt werden soll . . . die Forderung, daß das Streben nach privatem Gewinn nicht den Vorrang vor dem öffentlichen Wohl haben soll.
7. Der Glaube, daß diese Grundsätze mit und durch Freiheit und demokratische Selbstregierung verwirklicht werden müssen.

In der anschließenden Debatte wurde vom linken Flügel einige Kritik an Gaitskell geübt. Am Schluß fand keine Abstimmung statt, da dem Kongreß keine Resolution vorgelegt wurde. Dies war ein taktischer Fehler, denn nun konnten der Labour Party feindlich gesinnte Zeitungen Ueberschriften wie „Scharfe Kritik an Gaitskell", „Spaltung in der Labour Party" und dergleichen bringen. Hätte eine Abstimmung stattgefunden, so hätte Gaitskell eine große Mehrheit erreicht dank der großen Gruppe der Gewerkschaftsstimmen, die hinter der Parteiführung stehen und jeden Parteikongreß beherrschen.

In gewisser Hinsicht sind die Kongresse der Labour Party irreführend. Die meisten Delegierten stammen aus den Wahlkreisorganisationen der Partei und sind gewöhnlich stärker links orientiert und militanter als die meisten Gewerkschaftsvertreter. Aber die Gewerkschaften verfügen über 5 von 6 Konferenzstimmen, und die linksgerichteten Gewerkschaften haben nicht mehr als ungefähr 1 Million von den 5 Millionen Gewerkschaftsstimmen.

Beeinflussungsversuche von außen

Eine außergewöhnliche Erscheinung der Zeit nach den Wahlen war die Flut von Ratschlägen, die man der Labour Party aus allen Kreisen gab. Die konservativen Zeitungen, die auf weitere fünf Jahre eine konservative Regierung gesichert wissen, erhoffen eine mindestens zwanzigjährige konservative Herrschaft und erlauben sich, der Labour Party Ratschläge für ihr „Nachdenken" zu geben. Diese Ratschläge reichen vom wohlwollenden bis zum albernen: die Labour Party solle ihren Namen ändern, um mit dem Wohlstand und der Massenwerbung Schritt zu halten; die Partei solle ein für allemal den Gedanken der Verstaatlichung aufgeben; sie solle den Sozialismus aufgeben und sich auf gemäßigte soziale Reformen und auf die Kritik an Fehlern oder Uebergriffen der Konservativen in Fragen wie beispielsweise kolonialen Angelegenheiten und der Sozialpolitik beschränken; sie solle ihre Verbindung mit den Gewerkschaften auflösen. Der letzte Vorschlag ist ein Wunschtraum; es ist unwahrscheinlich, daß die Gewerkschaften oder die Labour Party jemals daran denken werden, sich zu trennen. Mittlerweile führen einige konservative Zeitungen einen Feldzug gegen die „political levy" der Gewerkschaften (zusätzlicher Beitrag, der der Labour Party zur Verfügung gestellt wird). Es wird behauptet, daß ungefähr 30 vH der Gewerkschaftsmitglieder einen solchen Beitrag an die Labour Party zahlen, aber die Konservativen wählen. Diese Feststellung beruht auf einer Auswertung des Wahlergebnisses; bisher ist aber noch nicht bewiesen, ob es sich bei den konservativ wählenden Gewerkschaftlern um diejenigen handelt, welche die political levy zahlen, obgleich kein Zweifel darüber besteht, daß einige es tun.

Organisatorische Probleme

Ende 1959 befindet sich die Labour Party in ungefähr derselben Lage, in der die Konservativen Ende 1945 waren. In beiden Fällen wurde eine schwere Niederlage eingesteckt, und eine Neuorientierung der politischen Ziele wurde erforderlich. Die Konservativen haben damals einige große Veränderungen vorgenommen: sie beauftragten Lord *Woolton*, die Parteimaschine zu überholen, während Sir David *Maxwell Fyfe* einen Bericht über die Parteiorganisation ausarbeitete. Dieser Bericht bewirkte eine Aenderung der Voraussetzungen für die Auswahl der Kandidaten in den einzelnen Wahlbezirken. Früher wurde der reiche Geschäftsmann oder Grundbesitzer bevorzugt, der der Parteikasse des betreffenden Wahlbezirks eine beträchtliche Stiftung zukommen lassen konnte. In dem Bericht wurde empfohlen, daß kein Kandidat mehr als 200 Pfund zu zahlen brauche. Zugleich wurden die lokalen Parteiorganisationen angeregt, jüngere, ansehnlichere Kandidaten aufzustellen. Das geschah bis zu einem gewissen Grade, und die Konservative Partei bietet jetzt mehr als früher „une carrière ouverte aux talents". Nun schlägt man der Labour Party vor, ebenso zu handeln: ihre „Colonel Blimps" sind die älteren Gewerkschaftskandidaten, die oft automatisch wegen des

großen Gewerkschaftsbeitrages gewählt werden, den sie den lokalen Wahlfonds zufließen lassen. *McCallum* und *Readman* schrieben: „Kritiker drücken es so aus: die Gewerkschaften pensionieren ihre Funktionäre ins Unterhaus[1].“ Obgleich dies heute nicht in demselben Maße zutrifft wie früher, bringen viele aus den Gewerkschaften hervorgegangene Abgeordnete nicht gerade Glanz ins Unterhaus. Der Abgeordnete R. H. *Crossman* schrieb, daß nur 4 oder 5 von ihnen die Voraussetzungen für einen Posten im Kabinett mitbringen, und R. *McKenzie,* ein anderer sehr bekannter politischer Publizist, sagte von der Exekutive der Labour Party: „Ihre Gewerkschaftsmitglieder sind alle zweitrangig (und viele von ihnen zweitklassig)[2].“

AUSBLICK

Die Labour Party hat in den nächsten Jahren viel zu tun; sie muß der Partei ein neues Gesicht geben, muß die sozialistischen Gralshüter in ihren Reihen besänftigen und die Herausforderung einer energischen Liberalen Partei abwehren, die sich selbst als den neuen Radikalismus der Zukunft sieht.

Die Konservativen haben den Höhepunkt ihrer Popularität seit dem Kriege erreicht, nachdem sie drei Wahlsiege hintereinander errungen haben. Aber viele Probleme liegen vor ihnen: Kenia, Njassaland, Rhodesien und vielleicht auch Malta. In jedem dieser Gebiete könnten sich die Ereignisse von Cypern wiederholen. Westeuropa mit seinem Wohlstand und der Bildung des Gemeinsamen Marktes wird tief in das britische Konzept des internationalen Handels eingreifen. Die Handelsallianz des „äußeren Rings“ der Sieben ist keine echte Antwort darauf. Schließlich ist da noch das Problem der Ost-West-Beziehungen. Die Art und Weise, wie die Konservativen mit diesen Problemen fertig werden und dabei gleichzeitig eine gedeihende und dynamische Gesellschaft erhalten wollen, wird über die Zukunft der britischen Politik entscheiden.

---

1) „The British Election of 1945“, London 1947, S. 74.

2) R. *McKenzie* in: *The Observer,* 6. Dezember 1959.

Wandlungen der sowjetischen Wirtschaftspolitik

Von Bodo Böttcher

Werner *Hofmann:* „Wohin steuert die Sowjetwirtschaft? Zur Deutung der Sowjetgesellschaft von heute" (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 15). Berlin: Duncker & Humblot 1955. 141 Seiten.

Hans *Hirsch:* „Mengenplanung und Preisplanung in der Sowjetunion (Veröffentlichungen der List Gesellschaft e. V., Band 5). Basel—Tübingen: Kyklos-Verlag 1957; J. C. B. Mohr, XII, 195 Seiten.

Erik *Boettcher:* „Die sowjetische Wirtschaftspolitik am Scheidewege" (Veröffentlichungen der Akademie für Gemeinwirtschaft Hamburg). Tübingen: J. C. B. Mohr 1959. XVI, 307 Seiten.

Aus dem Referat *Chruschtschows* auf dem 21. Parteikongreß im Januar 1959 über die Ziele des Siebenjahrplanes 1959—1965 wird immer wieder als wichtigste Forderung die Erreichung der absoluten und der Pro-Kopf-Produktion der entwickelten Industrieländer der westlichen Welt zitiert. Der Vergleich der Wachstumsraten der sowjetischen und der amerikanischen Produktion ist seither noch stärker als bisher wie ein Fetisch in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischen Denkens gerückt und von vielen zum Maßstab der weltpolitischen Zukunft der beiden Wirtschaftsordnungen und damit der Gesellschaftssysteme erhoben worden. Die materiellen und die ideologischen Triebkräfte des sowjetischen Handelns sind demgegenüber in der allgemeinen Diskussion noch weiter in den Hintergrund getreten, obwohl gerade die politische Entwicklung der letzten Jahre und auch der 20. und 21. Parteikongreß (1956 und 1959) gezeigt haben, wie sehr beide die Ziele der sowjetischen Politik und die zu ihrer Durchsetzung gewählten Mittel bestimmen. Die Maßnahmen der sowjetischen Wirtschaftspolitik seit *Stalins* Tod lassen deutlich erkennen, daß die „Generallinie der Partei" nicht ohne schwere ideologische Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Richtungen innerhalb der Sowjetführung durchgesetzt und durch Reformen ergänzt werden konnte.

Das von *Chruschtschow* verkündete Ziel ist keineswegs neu. Seit Peter dem Großen ist es das Bestreben der Herrscher Rußlands, den Westen einzuholen und zu überholen. *Lenin* formulierte 1919 die Alternative „. . . entweder untergehen oder die fortgeschrittenen Länder auch wirtschaftlich einholen und überholen . . ." Im Jahre 1931 erklärte *Stalin* unter Bezugnahme auf dieses Lenin-Zitat: „Wir sind hinter den fortgeschrittenen Ländern um 50 bis 100 Jahre zurückgeblieben. Wir müssen diese Distanz in 10 Jahren durchlaufen. Entweder bringen wir das zustande, oder wir werden zermalmt. Dies zustande zu bringen gebieten uns die Verpflichtungen, die wir den Arbeitern und Bauern der Sowjetunion gegenüber haben. Wir haben aber noch andere, ernstere und wichtigere Verpflichtungen. Das sind die Verpflichtungen gegenüber dem Weltproletariat. Sie fallen mit den Verpflichtungen der ersten Art zusammen. Wir stellen sie jedoch höher[1]." Und am Vorabend des Zweiten Weltkrieges sagte *Stalin:* „Wir haben die wich-

[1]) *Stalin,* Rede auf der 1. Unionskonferenz der Funktionäre der sozialistischen Industrie am 4. Februar 1931; abgedruckt in: „Fragen des Leninismus", Moskau 1947, S. 399.

tigsten kapitalistischen Länder in der Produktionstechnik und im Entwicklungstempo der Industrie überholt... Man muß sie auch in ökonomischer Hinsicht überholen. Wir können das tun, und wir müssen das tun. Nur dann, wenn wir die wichtigsten kapitalistischen Länder ökonomisch überholt haben, können wir darauf rechnen, daß unser Land mit Bedarfsgegenständen vollauf gesättigt sein wird, daß wir einen Ueberfluß an Produktion haben und die Möglichkeit erhalten werden, den Uebergang von der ersten Phase des Kommunismus zu seiner zweiten zu vollenden[2]."

Das Ziel ist also im wesentlichen gleichgeblieben, mit dem Unterschied, daß es nunmehr als Nahziel deklariert wird. Seit den ersten Aeußerungen *Lenins* und *Stalins* haben sich jedoch die sowjetische Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend gewandelt. Marxistische Doktrin (nur entfalteter Industrialismus kann Basis des Sozialismus sein) und aktuelle internationale Machtkonstellationen („Sozialismus in einem Lande") dienten als Begründung und ideologische Rechtfertigung der stalinistischen Politik der forcierten Industrialisierung während der ersten Fünfjahrpläne. Die Doktrin vom Sozialismus in einem Lande rechtfertigte in den dreißiger Jahren und rechtfertigt noch immer die totalitäre Diktatur nach innen bei gleichzeitiger Außerkraftsetzung der im ursprünglichen Marxismus enthaltenen humanitären Ideen und der Verabsolutierung des Zwischenziels der Industrialisierung. Die am Ende des ersten Stalinzitates zum Ausdruck kommende Doktrin des „proletarischen Internationalismus" ist die Grundlage für sowjetische Expansion nach außen und für den Eingriff in die inneren Verhältnisse anderer Staaten.

Seit *Stalins* Tod ist die sowjetische Wirtschaftspolitik in einem bis jetzt noch nicht abgeschlossenen Strukturwandel begriffen. Im Herbst 1953 proklamierte *Malenkow* den sogenannten „Neuen Kurs"; im Februar 1955 kam mit der Absetzung Malenkows die Umkehrung dieser als verbraucherfreundlich angesehenen Politik; im Sommer 1957 wurde das System der Wirtschaftsplanung dezentralisiert. Im September 1957 wurde der 6. Fünfjahrplan (1956—1960) suspendiert; kurz darauf verkündete *Chruschtschow* neue Perspektivplanziele bis 1972, deren Zuwachsraten erheblich unter denen des 6. Fünfjahrplanes lagen. Im Frühjahr 1958 wurden die Umwandlung der Maschinen-Traktoren-Stationen (MTS) in Reparaturtechnische Stationen und der Verkauf der Landmaschinen der MTS an die Kolchosen verfügt. Kurz darauf wurden die Zwangsablieferung der Kolchoserzeugnisse an den Staat beseitigt und die staatlichen Aufkaufpreise für Kolchosprodukte erhöht. Es folgte eine grundsätzliche Ausbildungsreform. Auf dem 21. Parteikongreß Anfang 1959 wurden die neuen Planziele des Siebenjahrplanes 1959—1965 angenommen, die etwa in der Mitte zwischen denen des 6. Fünfjahrplanes und des Fünfzehnjahrplanes liegen[3].

Die diesen Maßnahmen zugrunde liegenden realen Faktoren und ihre ideologische Rechtfertigung werden von *Hofmann* und *Boettcher* eingehend untersucht. Boettchers Arbeit knüpft in vielem an Hofmanns Schrift von 1955 an, geht aber

[2]) *Stalin*, Rechenschaftsbericht an den XVIII. Parteitag über die Arbeit des ZK der KPdSU (B) am 10. März 1939; abgedruckt in: „Fragen des Leninismus", ebenda, S. 697.

[3]) Vgl. hierzu den Beitrag von Boris *Meissner*, „Die Ergebnisse des 21. Parteikongresses der KPdSU" in Europa-Archiv 7—8/1959, S. 209—260, sowie die einschlägigen Dokumente auf S. D 103—D 162 der gleichen Folge.

zeitlich und vor allem sachlich und analytisch weit über diese hinaus. Hofmann und Boettcher stimmen in der Beurteilung der Reformen der sowjetischen Wirtschaftspolitik, abgesehen von der zeitlichen Differenz, weitgehend überein. Danach ist der Uebergang von der extensiven zur intensiven Phase des Wirtschaftens für die Sowjets schneller gekommen als erwartet. Er zwingt sie zu einer Umstellung bestimmter Teile des Wirtschafts- und Gesellschaftsapparates, wenn die bisherigen Wachstumsraten aufrechterhalten und die erstrebten Ziele erreicht werden sollen. Der Aufbau einer modernen Industrie im Verlauf der ersten Fünfjahrpläne wurde erleichtert, wenn nicht erst ermöglicht, durch die Heranziehung des großen Heeres schlecht genutzter Arbeitskräfte, vor allem aus dem Bereich der Landwirtschaft. Nicht zuletzt hierin lag ein Grund für die Kollektivierung der Landwirtschaft am Beginn der Industrialisierungsepoche. Die Politik der Umlenkung des landwirtschaftlichen Nachwuchses in gewerbliche und administrative Beschäftigungen ist auch nach dem Zweiten Weltkrieg fortgesetzt worden, ebenso wurde die Liquidierung des privaten Sektors (selbständige Bauern und Handwerker), die jetzt als abgeschlossen gelten dürfte, weiter betrieben. Die gewaltigen Kriegsverluste (allein 21 Millionen Tote und ein Geburtenausfall von 5,4 Millionen) haben etwa noch vorhandene Arbeitskraftreserven praktisch aufgezehrt, zumal auch der Mobilisierung weiblicher Arbeitskräfte bei dem derzeitigen Anteil von 45 vH reale Grenzen gesetzt sein dürften und die Landwirtschaft selbst unter Arbeitskräftemangel zu leiden beginnt, wie dies die wiederholten Aktionen — Industriearbeiter, Bürokraten, Studenten aufs Land! — dokumentieren. Auch qualitative Begrenzungen des Arbeitskräftereservoirs machen sich bemerkbar; denn entgegen den ursprünglichen, utopischen Erwartungen der Bolschewiki ist eine außerordentlich starke Differenzierung gerade der industriellen Tätigkeiten eingetreten, die immer größere Anforderungen an kontrollierende, regelnde und dispositive Fähigkeiten stellt. Eine Aufrechterhaltung der bisherigen Wachstumsraten der Produktion ist deshalb in erster Linie auf die Erhöhung der Arbeitsproduktivität angewiesen (im Siebenjahrplan 1959—1965 sollen etwa drei Viertel der Produktionssteigerung durch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität erzielt werden). Um dieses auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität ausgerichtete Wirtschaften zu ermöglichen, ist eine pfleglichere Behandlung des Produktionsfaktors Arbeit erforderlich, die in verbesserter Versorgung mit landwirtschaftlichen und gewerblichen Verbrauchsgütern zum Ausdruck kommen soll und zu einer „Liberalisierung" des gesamten sozialen Daseins führen könnte. Als Beispiel hierfür analysiert *Boettcher* die sowjetische Bildungsreform[4], „die den Zweck verfolgt, den Einsatz der Beschäftigten für eine auch weiterhin erfolgreiche Produktionssteigerung zu rationalisieren", die Strafrechtsreform, die Einführung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte sowie die Verbesserung der Sozialversicherung im eigentlichen Sinne. All dies diene dazu, dem „Prinzip der materiellen Interessiertheit" der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten im Sinne einer Verbesserung der Arbeitsleistung Geltung zu verschaffen.

Unter dem gleichen Gesichtspunkt sind auch die Maßnahmen der neuen Agrarpolitik zu sehen, die, nach *Hofmann*, dazu berechtigen, von dem Beginn einer neuen sozialökonomischen Revolution auf dem Lande zu sprechen. Und *Boettcher*

4) Vgl. hierzu den Beitrag von Dietrich A. *Loeber*, „Die sowjetische Erziehungsreform 1958 in ihrer politischen Bedeutung" in Europa-Archiv 6/1959, S. 181—198.

stellt fest: „Vor allem anderen, was auch sonst immer noch zu tun bleibt, müssen Maßnahmen zu einer Reform der Agrarproduktion ergriffen werden. Andernfalls kann ein Appell an das Eigeninteresse der Arbeitsbevölkerung nicht wirksam werden. Wenn man heute schon wenig Zweifel daran hegen dürfte, daß es den Sowjets gelingen kann, ihre Produktion gewerblicher Konsumgüter auszudehnen, um Anreizmittel für eine erhöhte Arbeitsproduktivität bereitzustellen, so stellt sich das Problem hinsichtlich der Agrarproduktion weitaus komplizierter." Das Problem liegt zu einem großen Teil in dem ungenügenden Stand der Veredlungswirtschaft, deren Schwerpunkt noch immer bei privaten Nebenwirtschaften der Kolchosbauern liegt. Neben allgemeinen Anweisungen zur Intensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den nach 1953 überstürzt in Angriff genommenen, inzwischen wieder abgebremsten Plänen zur Neulandgewinnung steht deshalb die Förderung der privaten Viehzucht und der in Kolchosen. Nur kurz sei hier erwähnt, daß gleichzeitig mit verschiedenen Mitteln der Anreiz zur Aufrechterhaltung der privaten Nebenwirtschaften der Kolchosbauern abgebaut werden soll. Und der Verkauf der MTS-Landmaschinen an die Kolchosen, der eigentlich nach der bisherigen Auffassung durch Förderung der Kolchosen die entwicklungshemmenden Kräfte des Widerspruchs zwischen der (höheren) Form des allgemeinen Volkseigentums und der (niederen) Form des genossenschaftlichen (Kolchos-) Eigentums verstärken müßte, wird nunmehr mit einer ideologischen Drehung um 180 Grad gerechtfertigt: gerade über die Festigung der Kolchosen werde eine allmähliche Umwandlung der genossenschaftlichen Eigentumsform in die des allgemeinen Volkseigentums stattfinden.

Die wirtschaftlichen Reformen wurden seinerzeit eingeleitet mit Aenderungen in der Industriepolitik. Diese Maßnahmen fanden auch im Westen größere Beachtung als die Reformen auf anderen Gebieten, weil den hier vorgenommenen Kursänderungen anscheinend eine grundsätzlichere Bedeutung für die Zukunft der sowjetischen Wirtschaftsordnung zukommt. Bei *Hofmann* und besonders betont bei *Boettcher* wird auch hier die schon mehrfach erwähnte These in den Vordergrund gerückt, daß in der Verknappung der Arbeitskräfte die wesentliche Ursache für die Reformen zu suchen ist. Bei *Hofmann* konzentriert sich die Diskussion in erster Linie auf das Verhältnis der Wachstumsraten von Verbrauchsgütern und Produktionsmitteln, das mit dem „neuen Kurs" zugunsten der erstgenannten verändert wurde. Die Revision des neuen Kurses im Februar 1955 im Sinne einer Rückkehr zur stärkeren Betonung der Schwerindustrie führt Hofmann sehr wesentlich auf äußere Einflüsse zurück, vor allem auf die Notwendigkeit der Hilfeleistung für das chinesische Wirtschaftsprogramm. Hofmann zieht aus der Versteifung von Anfang 1955, die ja nur zu einer Beendigung des neuen Kurses auf dem (leicht-) industriellen Gebiete geführt hatte, den Schluß, daß die Sowjetunion sich nun auf eine allseits wohlproportionierte Entwicklung der Wirtschaft einzustellen beginne. Das war eine Schlußfolgerung, die für die Landwirtschaft auch heute noch Gültigkeit beanspruchen kann; für den Bereich der Industrie war sie jedoch schon 1955 falsch. An der Entwicklung der Industrie nach Schwerpunkten, die sich allerdings im Zeitablauf verschieben können, dürfte sich in absehbarer Zeit nichts ändern. Die im Laufe des Jahres 1954 erschienenen Artikel zur Reproduktions- (Entwicklungs-)Theorie und vor allem der *Schepilow*-Artikel in der *Prawda* vom 24. Januar 1955 ließen auch damals schon erkennen, daß nach

ihrer Ueberbetonung im neuen Kurs die Konsumgütererzeugung in Zukunft aus dem Programm der „proportionalen" Entwicklung ausgeklammert bleiben würde. Im neuen Siebenjahrplan ist für Produktionsmittel ein durchschnittliches Wachstum von 9,3 vH, für Konsumgüter von 7,3 vH vorgesehen. Noch in dem 1957 suspendierten Fünfjahrplan 1956—1960 war der Unterschied der Wachstumsraten wesentlich geringer (11,2 vH : 10,7 vH). Wegen der im Verhältnis zu den Konsumgütern niedrig festgesetzten Preise für Produktionsmittel dürfte der reale Unterschied im Wachstum von Produktionsmittel- und Konsumgüterindustrie noch größer sein.

Auch *Boettcher* glaubt, eine grundsätzliche Tendenz zum Gleichschritt feststellen zu können. Beiden Autoren ist die Bedeutung des Wachstums der Investitionsgüterindustrien als Voraussetzung gesamtwirtschaftlichen Wachstums im allgemeinen klar. Die für die Erreichung der gesetzten Ziele notwendigen Investitionen lassen erkennen (was auch nach den Ergebnissen der Wachstumstheorie klar ist), daß das Wachstum der Investitionsgüterindustrie absolut wie relativ beträchtlich über dem der Konsumgüterindustrie liegen muß. Bei aller Anerkennung der Tatsache, daß die raschen Industrialisierungsfortschritte der Sowjetunion mit dem sehr niedrigen Lebensstandard der Masse der Bevölkerung erkauft wurden[5], sollte man aber im Westen endlich darauf verzichten, aus der geringeren Wachstumsrate der Konsumgüterindustrie nur den Schluß zu ziehen, daß die Ausbeutung fortgesetzt werde.

Der Schwerpunkt der Reformen in der Industrie bezieht sich deshalb weniger auf die Produktionsstruktur, sondern liegt im Bereich der Planungsmethodik. Mitte 1957 wurde die Mehrzahl der zentralen Industrieministerien aufgelöst, und die entsprechenden Betriebe wurden in den Zuständigkeitsbereich der neugeschaffenen Volkswirtschaftsräte (Sownarchosen) der 105 gleichfalls neugebildeten Wirtschaftsverwaltungsbezirke übergeführt. Die Staatsplankommission (Gosplan) bleibt für Rahmenplanung, laufende Kontrolle und Untersuchung der Erfordernisse, Koordinierung und Durchsetzung einer zweckmäßigen Arbeitsteilung (Großraum- und Standortplanung) zuständig. Ziel dieser Maßnahmen ist, die Wirtschaftsverwaltung näher an die Betriebe heranzuführen. *Boettcher* betont in diesem Zusammenhang, daß die Konzentration der Wirtschaftsexekutive in Moskau sich in mehrfacher Hinsicht als zu schwerfällig erwiesen habe, beispielsweise hinsichtlich der günstigsten Standortwahl, rein räumlich auch für den routinemäßigen Arbeitsablauf zwischen Betrieb und Verwaltung. Auch die Branchenegoismen der Ministerien mit mangelnder Koordinierung und entsprechenden Selbsthilfemaßnahmen der Betriebe hätten sich zunehmend hemmend auf die Planungs- und die gesamtindustriellen Vollzugsabläufe ausgewirkt. „Die ganze Aktion der Dezentralisierung kann demnach gerade nicht so verstanden werden, als habe es sich dabei um eine freiwillige Preisgabe zentraler Befugnisse im Sinne einer föderalistischen Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche gehandelt, wie es, oberflächlich betrachtet, vielleicht den Anschein haben mag; gerade umgekehrt sollte die Staatsführung alle Möglichkeiten zum Handeln wiedergewinnen, die ihr zu entgleiten drohten oder die sie sogar schon weitgehend nicht

[5]) Im gleichen Sinne kann man übrigens auch für unsere Wirtschaft sagen, daß unser Lebensstandard mit dem Verzicht auf Reallohn erkauft wurde, den unsere Vorfahren hinnehmen mußten.

mehr besaß." Dieser Aspekt der Reform kann gar nicht genug betont werden; der Ausdruck „Dezentralisierung", der so leicht falsch gedeutet werden kann und dessen Verwendung die Sowjets sorgsam vermeiden, ist deshalb hier fehl am Platze. Es handelt sich tatsächlich weniger um Dezentralisierung als um „die Verlagerung des Zentralismus näher an den unmittelbaren Produktionsprozeß".[6] Das hat zur Folge, daß das neue Planungssystem mit einer ganzen Reihe von alten oder neuen Mängeln behaftet bleibt, die sich daraus ergeben, daß im Grunde nur Gewichte verschoben worden sind; hierzu gehören die Autarkiebestrebungen mancher Volkswirtschaftsräte und eine teilweise noch weiter als vorher gehende Einengung der Handlungsfreiheit der Unternehmer durch die Sownarchosen.

Auch am Planungsablauf hat sich nichts Grundsätzliches geändert. Der Instanzenzug für die Planaufstellung ist nach wie vor: (a) Zentralkomitee (Grundsatzziele), (b) Gosplan der Union (Konkretisierung der Ziele zum Gesamtplan), (c) Gosplan der jeweiligen Sowjetrepublik, (d) Volkswirtschaftsrat, (e) Betrieb; wobei die Instanzen (c) und (d) an die Stelle der bisherigen zentralen Fachministerien gerückt sind und innerhalb der Republiken bzw. Wirtschaftsverwaltungsbezirke die entsprechenden Ministerien oder Abteilungen eingeschaltet werden. Die Sownarchosen selbst stellen keine autonomen Regionalbehörden dar, sondern lediglich Ausführungsorgane für die nach wie vor zentral festgelegten Pläne.

Die Untersuchung von *Hirsch* über das sowjetische Planungssystem, obwohl vor den Reformen von 1957 geschrieben, ist deshalb auch jetzt noch voll gültig. Ausgehend von der Analyse des Bilanzierungssystems betont Hirsch zutreffend, daß in der Sowjetwirtschaft die naturale Lenkungsmethode den Vorrang vor der „finanziellen", d. h. der über die Preise, habe. Auch nach den Reformen werden innerhalb der zentralen Planung die Betriebe durch Genehmigungen, die jetzt nicht mehr von der Moskauer Zentrale, sondern von regionalen Behörden erteilt werden, im Rahmen des Vertragssystems zur Lieferung verpflichtet und zur Abnahme berechtigt. Dieses Prinzip herrscht im Produktionsmittelbereich praktisch uneingeschränkt, während die privaten Verbraucher jetzt eine fast völlig freie Konsumwahl haben. Dies ist übrigens auch der Grund, weshalb bisher inflationäre Erscheinungen in Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs zwar die Konsumgütermärkte deroutiert, die Produktionsmittelbereiche aber nur indirekt berührt haben (illegale Lohnerhöhungen u. ä.). Die Preise haben eine subsidiäre Funktion zur Kontrolle und Abrechnung, zur Sichtbarmachung der Gesamtleistung der wirtschaftlichen Einheit durch das Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung (Chozrasčet). *Hirsch* weist darauf hin, daß die Preise in der Sowjetwirtschaft aus der Logik der Dinge heraus tatsächlich auch gewisse Lenkungsfunktionen annehmen, die über das beabsichtigte Maß hinausgehen; dennoch dürfte insbesondere im Bereich der nicht-landwirtschaftlichen Konsumgüter die tatsächliche Lenkungsfunktion, nicht der Preise, so doch aber der Nachfrage in einzelnen Fällen eine erhebliche Bedeutung haben. Die Preise werden auch jetzt noch zentral festgesetzt und vor allem mit Hilfe der Produktionsabgabe (Umsatzsteuer) manipuliert. Darüber hinaus ist es aber seit *Stalins* „Oekonomische Probleme des Sozialismus in der UdSSR" (1952) offensichtlich geworden, daß die schon lange vorher als bewußte Ausnutzung des Wertgesetzes deklarierte Herstellung vernünftiger Preisrelationen im Sinne einer Orientierung an Knapp-

[6]) *Chruschtschow* in der Rede auf der VII. Sitzung des Obersten Sowjets am 7. Mai 1959.

heitsrelationen zu verstehen ist, wie sie sich in einer Marktwirtschaft autonom ergeben würden.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, daß *Boettcher* die Untersuchung von *Hirsch* überhaupt nicht erwähnt. Das kann allerdings daran liegen, daß Hirsch die selbstgestellte Aufgabe, das Warum der Planung darzustellen, nicht erfüllt hat. Entsprechend seiner oben dargestellten zentralen These glaubt *Boettcher*, daß mit dem jetzt in den Vordergrund gerückten Prinzip der materiellen Interessiertheit eine Art „systemadäquater Marktwirtschaft als integrierter Teil der sowjetischen Planwirtschaft" errichtet werde. Die Erhöhung der Realeinkommen auf einen dem westlichen entsprechenden Stand könne außerdem weitere Folgen haben: „Wird aber jene Grenze überschritten, an der breite Bevölkerungskreise mit lebensnotwendigen Dingen ... im großen und ganzen versorgt sind und nur noch einen Teil ihres Einkommens für Ersatz- und Neuanschaffung solcher Güter aufbieten müssen, der andere Teil aber disponibel für das Wählen innerhalb eines verfeinerten Sortiments angehobener Waren geworden ist, insbesondere einzelne Käufe aufgeschoben werden können, so müssen sich die Verhältnisse sehr entscheidend ändern. Die Zentrale wird dann nämlich angehalten, möglichst genau auf die Konsumentenwünsche zu achten, wenn sie nicht Gefahr laufen will, daß sie in großem Umfang Waren nicht mehr absetzen kann ..., wenn man angehalten ist, Realanreize bereitzustellen, damit die Produktion von einer sich stabilisierenden oder gar verringernden Stellenzahl weiter zunimmt, müssen Konsumentenwünsche berücksichtigt werden, und diese können einen Status erreichen, bei dem die Zentrale sich plötzlich in einer Situation sieht, bei der ihre Entschlüsse praktisch von den Konsumenten mindestens mitgesteuert werden. Das wäre prinzipiell eine den modernen Marktwirtschaften sehr ähnliche Lage ... " In ähnlichem Sinn äußert sich *Hofmann*. Die Scheidewegsituation sieht *Boettcher* in der Chance, daß „systematisch ausgebaut wird, womit jetzt begonnen wurde, mit einer immer weitergehenden Lockerung des Zwanges und einer immer weitergehenden Durchsetzung des Wirtschaftskörpers mit marktwirtschaftlichen Elementen".

Es scheint, daß Boettcher diese Chance sowohl in ihrer gegenwärtigen Realisierung wie in ihrer zukünftigen Möglichkeit überschätzt. Sowohl im Augenblick wie für jede voraussehbare Zukunft ist das Regime darauf angewiesen, die Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen auf Verbrauch und Investition sowie der gegebenen Investitionsmittel auf die einzelnen Wirtschaftszweige nicht anders als autoritär-zentral festzulegen. Jedes andere Verfahren würde die Zentrale ihrer Freiheit berauben, Wirtschaft und Gesellschaft in jedem Augenblick so im Griff zu behalten und auf ihre Ziele auszurichten, wie innen- oder außenpolitische Erfordernisse es jeweils nötig machen. Es war ja, wie Boettcher an anderer Stelle selbst ausführt, das Ziel insbesondere der Reformen auf industriellem Gebiet, die Handlungsfreiheit der Zentrale zu festigen, nicht aber auf Kosten marktwirtschaftlicher Elemente ihren Einfluß auf das tatsächliche Geschehen zu verringern. (Nur nebenbei sei angemerkt, daß auch das Prinzip der materiellen Interessiertheit eigentlich kaum als marktwirtschaftliches Element angesehen werden kann, es sei denn, man bezeichnet jedes Anreizsystem als marktwirtschaftlich.)

Selbstverständlich sieht *Boettcher* auch die Gefahr einer Rückkehr zu einem strengen Zwangssystem, scheint aber die erste Alternative für die wahrschein-

lichere zu halten. Man könnte diesen Teil der Analyse, um in der angemessenen Terminologie zu bleiben, für eine ausgesprochene „Rechtsabweichung" halten. Das „blinde Walten der spontanen Kräfte des Marktes" wurde mit dem Beginn der Planära beendet und diese insoweit bereits als ein Schritt auf dem Wege zur Verwirklichung der Freiheit des Menschen gerechtfertigt. Indes durfte die unbedingte Herrschaft über die Wirtschaft weniger aus diesem Grunde als aus machtpolitischen Erwägungen heraus (Sozialismus in einem Lande) nicht angetastet werden. Den ideologischen Fragen, insbesondere dem Nachweis, „daß man die Sowjets gar nicht mehr auf *Marx* festlegen darf, wenn man ihr Handeln richtig bestimmen will", widmet *Boettcher* etwa ein Drittel seines Buches. Dieser Nachweis ist weitgehend berechtigt, wenn man bedenkt, in welchem Umfange der offizielle dialektische Materialismus Marx „auf den Kopf gestellt" hat. Der sowjetische Marxismus erweist sich als von seinem humanitären Ursprungsgehalt entleert und stellt sich dar als simple Rechtfertigungsideologie für eine an sich beliebige Machtpolitik. Hier dürfte *Boettcher* etwas zu weit gegangen sein. Die Industrialisierung wird als Zwischenspiel auf dem Wege zur Erfüllung der Marxschen Weissagung hingestellt. Die Argumentation ist hier im Ansatz verfehlt; denn wenn die Ideologie tatsächlich nur der Rechtfertigung dient, so hätte betont werden müssen, daß die zu rechtfertigenden Maßnahmen tatsächlich vor allem der Erhaltung der Macht der herrschenden Gruppe nach innen und nach außen dienen. Insofern ist die Industrialisierung tatsächlich nur ein Zwischenziel. Aber ganz so unabhängig von ihrer ideologischen Ueberlieferung sind die Sowjets auch nicht. Selbst wenn sie sich in ihrer gültigen Ideologie weitgehend von *Marx* emanzipiert haben[7] und selbst wenn ihre Ideologie eine Rechtfertigung des für erforderlich erachteten Handelns ist, ist eine beachtliche Kontinuität der Beeinflussung des Handelns durch überlieferte ideologische Sätze zu erkennen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Interpretation der Vorgänge in der kapitalistischen Welt, es gilt auch hinsichtlich des Handelns nach außen. Das eingangs zitierte *Stalin*-Wort von 1931 bringt dies ebenso zum Ausdruck wie die völkerrechtlich relevanten Bindungen des internationalen kommunistischen Parteirechts von der Komintern bis zur Zwölfer-Konvention von 1957 (sozialistischer Internationalismus). Innenpolitisch kann die Bildungsreform von 1958 als ein Versuch angesehen werden, durch Auflösung entstandener privilegierter Schichten den Zustand der „klassenlosen Gesellschaft" wiederherzustellen.

Abschließend sei nochmals betont, daß das Buch von *Boettcher* eine außerordentlich wertvolle Bereicherung der Literatur über die Sowjetunion und für Fachmann wie Laien gleichermaßen anregend ist. Seine Schwäche liegt in einer gewissen Verabsolutierung seiner These von der Verknappung der Arbeitskraft als der Ursache aller sowjetischen Reformen. Auch die Abstraktion von den Wechselwirkungen zwischen inneren und äußeren wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten, die bei *Hofmann* immerhin angedeutet werden, sowie von ihrer ideologischen Verarbeitung erscheint ungerechtfertigt. Das Buch von *Hirsch* ist dagegen wesentlich theoretischer und für den Nichtfachmann ohne Anziehung.

---

7) Die Rückkehr zur Bevorzugung der Schwerindustrie im Februar 1955 kann man allerdings als eine konsequente Anwendung der wirtschaftstheoretischen Prinzipien von *Marx* betrachten. In den ernst zu nehmenden Arbeiten zur Reproduktionstheorie aus jener Zeit ist das ganz deutlich zu erkennen, vgl. z. B. S. G. *Strumilin*, „Die Volkswirtschaftsbilanz als Instrument der sozialistischen Planung" in: *Voprosy Ekonomiki*, 1954, Heft 11.

Die Vereinigten Staaten, Westeuropa und die Entwicklungsländer

Von Henry J. Tasca

Drei eng miteinander verknüpfte Themen sind es, mit denen ich mich hier auseinandersetzen möchte, Themen, die für die wirtschaftliche Stärke der Vereinigten Staaten, Westeuropas und der Entwicklungsländer der freien Welt von großer Bedeutung sind. Die Pariser Wirtschaftskonferenzen vom Januar 1960[1] haben die wechselseitigen Beziehungen zwischen diesen drei Gebieten mit aller Deutlichkeit unterstrichen. Der in Paris von den 20 Staaten angenommene Vorschlag zur Entwicklung einer atlantischen Wirtschaftsgemeinschaft deutet darauf hin, daß diese Themen in den nächsten Monaten Gegenstand des öffentlichen Interesses in aller Welt sein werden.

DER WIRTSCHAFTLICHE WIEDERAUFSTIEG EUROPAS

Die Entwicklung Westeuropas aus der wirtschaftlichen Erniedrigung heraus zur Position der wirtschaftlichen Stärke ist von Kriegsende bis zum heutigen Tage durch verschiedene herausragende Ereignisse gekennzeichnet. Um den wirtschaftlichen Wiederaufbau überhaupt zu ermöglichen, wurden durch den Marshallplan in massiver Form riesige Mittel in Westeuropa injiziert. Eine derartige Hilfe konnte deshalb absorbiert werden, weil technische Fertigkeiten, Wissen, „know how" und die entsprechenden Einrichtungen vorhanden waren. Schon bei Anlaufen des Marshallplanes war es jedoch klar, daß an einen soliden Wiederaufbau nur dann zu denken war, wenn gleichzeitig eine Liberalisierung des Handels und der Währungen erfolgte. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde mit dem Abbau der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen begonnen. Um der allgemeinen Devisenknappheit zu begegnen, wurden zunächst gesamteuropäische Kompensationsabkommen abgeschlossen. Die Schaffung der Europäischen Zahlungsunion (EZU) im Jahre 1950 stellte ein wichtiges Ereignis dar, da durch die EZU nicht nur die Transferierbarkeit der Währungen bei gleichzeitiger Krediteinräumung als Ersatz für unzureichende Reserven sichergestellt wurde, sondern auch das Konsultationsverfahren zur Befürwortung entsprechender interner Finanz- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen, um die Zahlungsbilanzdefizite unter Kontrolle zu bringen. Dann folgte die Einstellung der amerikanischen Hilfe an die meisten europäischen Staaten und anschließend eine Periode des stetigen wirtschaftlichen Wachstums, der Handelsausweitung und der auffallend starken Zunahme der Devisenreserven. Die direkten und indirekten Investitionen der europäischen Länder in anderen Teilen der Welt gewannen zunehmend an Bedeutung. Die OEEC richtete ihre Aufmerksamkeit in verstärktem Maße auf die Liberalisierung des Dollars, eine der

[1]) Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Pariser Wirtschaftskonferenzen vom Januar 1960" in Europa-Archiv 3/1960, S. D 1—D 14.

härtesten der harten Währungen. Der entscheidende Durchbruch auf dem Gebiet des Währungsaustausches erfolgte im Dezember 1958 mit der Einführung der Konvertierbarkeit für Ausländerguthaben. Die Beendigung der Europäischen Zahlungsunion war der nächste Schritt, und hiermit wurde auch das Tor zu einer vollkommen neuen Phase in der Entwicklung der Wirtschaft der freien Welt in der Nachkriegszeit aufgestoßen. In dieser Nachkriegs-Entwicklungsperiode erlebten die OEEC-Länder auf Grund der Selbsthilfemaßnahmen und der gemeinsamen Hilfeleistung eine bemerkenswerte Zunahme ihrer wirtschaftlichen Stärke, die sich unter anderem widerspiegelt in:

1. der vollkommenen Beseitigung der Kontrollen der Nachkriegszeit und der Rückkehr zum früheren Vertrauen in das private Unternehmertum, der unumschränkten Herrschaft des Kunden, der Marktwirtschaft und dem freien Wettbewerb;

2. der Zunahme des Bruttosozialprodukts von 141 Milliarden Dollar im Jahre 1950 auf 272 Milliarden Dollar im Jahre 1958;

3. der Zunahme der Gold- und Devisenreserven von 10 Milliarden Dollar im Jahre 1950 auf 23 Milliarden Dollar im Jahre 1959;

4. der Erreichung der Konvertierbarkeit für Ausländerguthaben;

5. dem Triumph der Liberalisierung des Handels — seit den zwanziger Jahren sind Handel und Auslandszahlungsverkehr nie mehr so frei gewesen; ebenso sind die Aussichten für eine weitere Handelsliberalisierung in den vergangenen hundert Jahren nie besser gewesen als heute.

Ohne Zweifel, Westeuropa ist zu einem starken Wirtschaftsraum in der freien Welt geworden. Trotz dieser Tatsache ist die tatsächliche gegenseitige Abhängigkeit zwischen Europa und den Vereinigten Staaten nicht geringer geworden. Lediglich die Form hat sich gewandelt. Eines der herausragendsten Ergebnisse des letzten Krieges und seiner Auswirkungen war auch die Entwicklung der engen Bande zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa — Bande, wie sie bisher in Friedenszeiten nie existiert haben. Unsere Länder müssen daher auch weiterhin, wenn auch auf anderen und neuartigen Wegen, eng zusammenarbeiten, ungeachtet der Tatsache, daß Europa sich vollkommen von den Kriegszerstörungen erholt hat und heute wieder ein Faktor wirtschaftlicher Stärke, eine der wichtigsten Kapitalquellen für die Entwicklungsländer und einer der entscheidenden Märkte der freien Welt geworden ist.

NEUE FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN WESTEUROPA UND NORDAMERIKA

Welches sind nun die Antriebskräfte für diese Entwicklung gewesen? Der Krieg und die Kriegsauswirkungen haben den verhängnisvollen Glauben an die alleinige Gültigkeit nationaler Lösungen für die Probleme des Wachstums, der Beschäftigung und Sicherheit erschüttert sowie die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa unauslöschlich und für immer unterstrichen. Die Bedürfnisse des Wiederaufbaus und der wirtschaftlichen Erholung erforderten eine massive Hilfe sowie Investitionen, die nur von den Vereinigten Staaten kommen konnten. Die Annahme von Richtlinien und Programmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung, der Expansion und

Produktion sowie die Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes in Verbindung mit technischen Entwicklungen in der Industrie bildeten die Grundlage für Märkte, die weniger stark durch nationale Barrieren behindert werden.

Nachdem die wirtschaftliche Erholung erst einmal eingesetzt hatte, galt es, sich mit der Problematik der Entwicklungsländer auseinanderzusetzen, und zwar auf so breiter Basis, daß es dafür der gemeinsamen Anstrengungen all jener Länder bedurfte, die für diese besondere Aufgabe geeignet waren. Durch die soziale und wirtschaftliche Revolution in den bisher abhängigen und unterentwickelten Gebieten wurden einerseits die wirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten der Industrieländer vergrößert, während andererseits diese Gebiete den Industrieländern zur Deckung ihrer Wachstumsbedürfnisse Rohstoffe und Rohprodukte in zunehmendem Maße zur Verfügung stellten. Die gegenseitige Abhängigkeit, insbesondere der NATO-Staaten, wurde durch die geradezu stürmische Entwicklung in der Kriegstechnik, durch die die Rüstungskosten um ein Vielfaches erhöht wurden, unermeßlich gesteigert.

Außerdem wirkten die sowjetische Machtanwendung und die aggressiven Bemühungen der Sowjetunion, durch den Weltkommunismus die Weltherrschaft zu erreichen, als eine entscheidende Kraft bei der Herbeiführung einer wirklichen Revolution in den wirtschaftlichen Beziehungen der Vereinigten Staaten und Westeuropas.

Die Vereinigten Staaten stehen auf dem Standpunkt, daß die gemeinsame Aufgabe, die gemeinsame Sicherheit zu erhöhen und die Freiheit und die Prosperität zu schützen, neue und engere Formen der Zusammenarbeit erfordert. Zusammen mit Westeuropa müssen die Vereinigten Staaten in ihren Bemühungen fortfahren, die individuelle und kollektive wirtschaftliche Stärke der freien Welt zu erhöhen. Seit Westeuropa zu wirtschaftlicher Macht aufgestiegen ist, befinden sich die Vereinigten Staaten und Westeuropa auf dem Wege zu einer vollen Partnerschaft. Dies ist die große und neue Tatsache, der wir uns jetzt gegenübersehen.

Die Entwicklung dieser Partnerschaft macht es jedoch erforderlich, daß die außenwirtschaftlichen Maßnahmen Nordamerikas und Westeuropas von folgenden Erkenntnissen getragen werden:

a. der lebenswichtigen Notwendigkeit einer Steigerung des Bruttosozialprodukts, damit die wirtschaftliche Stärke Westeuropas und der Vereinigten Staaten in einer Welt wachsender Anforderungen nicht nur erhalten bleibt, sondern weiterentwickelt wird;

b. der Erreichung der Währungskonvertierbarkeit;

c. der Bereitstellung beträchtlicher Mittel in Form kurzfristiger finanzieller Beihilfen durch den internationalen Währungsfonds und

d. der Schaffung immer größerer Märkte zur Untermauerung und Erhöhung der gemeinsamen Stärke.

Innerhalb dieses Rahmens sollten die Länder der atlantischen Gemeinschaft eine Politik betreiben, die insbesondere ausgerichtet ist auf die

1. Förderung der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes und Intensivierung der politischen Einheit dieser sechs Staaten;

2. Bereitstellung umfangreicher Wirtschaftshilfe durch die Regierungen an die Entwicklungsländer in Form von nichtrückzahlbaren Darlehen und Anleihen, und zwar in Ergänzung der erheblichen amerikanischen Anstrengungen;

3. Ermutigung privater Kapitalinvestitionen in den Entwicklungsländern;

4. Sicherung des Absatzes zunehmender Mengen von Industriegütern aus den Entwicklungs- und Niedrigpreisländern, denen eine maximale Möglichkeit zur Selbsthilfe gegeben werden muß;

5. Beseitigung der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen gegenüber den Dollargütern im Einklang mit dem GATT; im Einklang mit den Prinzipien des GATT sollte der multilaterale Handel auf einer von keinerlei Diskriminierungen belasteten Basis erfolgen, und mengenmäßige Einfuhrrestriktionen sollten nur aus Zahlungsbilanzgründen gestattet sein;

6. Förderung liberaler zollpolitischer Maßnahmen, durch die die Handelsmöglichkeiten vergrößert werden, und durch die die Handelspartner auf der Basis der Gegenseitigkeit profitieren. Die Vereinigten Staaten bereiten sich auf eine neue GATT-Runde vor, um ihre bereits liberalen Zölle noch weiter herabzusetzen, und zwar im Austausch gegen entsprechende Konzessionen der anderen Länder.

Auf die eben erwähnten Punkte soll im folgenden etwas näher eingegangen werden.

DIE HALTUNG DER VEREINIGTEN STAATEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Gleichzeitig mit der wirtschaftlichen Erholung und Expansion setzten in Europa starke Bemühungen um eine wirtschaftliche Integration ein. Obwohl dies ein jahrhundertealter Traum ist, schufen neue Tatsachen und Umstände die dringende Notwendigkeit für weitreichende Maßnahmen seitens der Europäer, nämlich, sich in Freiheit zu vereinigen, um ihre individuelle und kollektive wirtschaftliche, politische und militärische Sicherheit zu schützen und zu erhöhen. Es ist hier nicht die Aufgabe, Europäern die Gründe hierfür zu erklären. Was jedoch die Vereinigten Staaten betrifft, so haben sie diese Bemühungen tatkräftig unterstützt.

Dies beweisen die wiederholten Aufforderungen des amerikanischen Kongresses an die Regierung, die wirtschaftliche und politische Einigung zu ermutigen. Die amerikanische Haltung zur europäischen Integration gründet sich in erster Linie auf die politischen Vorteile, die eine vermehrte Sicherheit und ein größerer Wohlstand für die atlantische Gemeinschaft im allgemeinen und die Vereinigten Staaten im besonderen mit sich bringen können. Der Regionalismus der OEEC wurde trotz der sich dadurch für die Vereinigten Staaten ergebenden Diskriminierungen deshalb so stark unterstützt, weil man die Entwicklung einer ausreichenden wirtschaftlichen Stärke als eine notwendige Uebergangsstufe zum späteren vollkommenen Multilateralismus in der freien Welt betrachtete. In Artikel 6 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC) heißt es: „Die Vertragsparteien arbeiten miteinander und mit anderen gleichgesinnten Ländern zusammen, um die Zölle herabzusetzen und andere Hindernisse einer

Ausweitung des Handels zu mindern, um dann ein gesundes und ausgeglichenes multilaterales Handelssystem zu erreichen, das mit den Grundsätzen der Charta von Havanna in Einklang steht."

Die Vereinigten Staaten sind sich jedoch ebenso der Tatsache bewußt, daß die wirtschaftliche Vereinigung, wie sie durch die Verträge von Rom in Form des Gemeinsamen Marktes verwirklicht wurde, Elemente mit so entscheidenden politischen Vorteilen enthielt, daß die damit verbundenen Diskriminierungen in Kauf genommen werden konnten. Der Gemeinsame Markt kann einer starken Unterstützung seitens der Vereinigten Staaten sicher sein. Die positive Einstellung der Vereinigten Staaten gegenüber dem Gemeinsamen Markt gründet sich auf:

1. die politischen Vorteile, die sich im Laufe der Jahre durch die Entwicklung einer politischen Einheit unter den Mitgliedern der Wirtschaftsgemeinschaft für die Stärke der freien Welt ergeben; nach amerikanischer Meinung ist die Gesamtsumme der Stärke der Sechs erheblich größer als die bloße Addition der Sechs; die zunehmende Stärke Westeuropas kann der Sicherheit und Prosperität der Vereinigten Staaten nur nützen; es ist kein Zufall, daß das erste Ziel der Sowjets in Westeuropa die Zerschlagung der wirtschaftlichen Einigungsbemühungen ist, wie sie durch die sechs Staaten repräsentiert werden;

2. das Erkennen der Bedeutung der deutsch-französischen Freundschaft für die Sicherheit der freien Welt, der NATO und der Vereinigten Staaten; offen gesagt wünschen die Vereinigten Staaten, daß das deutsche Volk eine tiefe Freundschaft mit Frankreich im Rahmen Europas und der NATO entwickelt; in den kommenden Jahrzehnten wird dies ein stärkeres Europa bedeuten, was für Amerika nur von Vorteil sein kann;

3. die wirtschaftlichen Vorteile, die sich aus einem großen einheitlichen Markt ergeben, der sich den liberalen Handels- und Wirtschaftsprinzipien verschrieben hat; schließlich ist der Handel zwischen den hochindustrialisierten Ländern immer der größte zwischen den Handelsnationen gewesen.

Was die anderen Länder betrifft, die nicht der OEEC angehören, so vertreten die Vereinigten Staaten folgende Ansicht: Da diese Länder nicht den Wunsch haben, sich so eng auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet zu assoziieren, wie das bei den Ländern des Gemeinsamen Marktes der Fall ist, wäre den Interessen der Vereinigten Staaten und der freien Welt am besten gedient, wenn diese Länder ihre Handelsdiskriminierungen auf ein Mindestmaß reduzierten. Gleichzeitig könnten die Handelsschranken auf reziproker Basis abgebaut werden. Die Vereinigten Staaten werden auch keine Einwände gegenüber anderen regionalen Abkommen in Form von Freihandelszonen oder Zollunionen haben, vorausgesetzt, daß diese sich im Rahmen des GATT halten. Die GATT-Mitglieder werden dabei selbst zu entscheiden haben, ob die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) in jeder Beziehung diese Voraussetzungen erfüllt. Wenn das bejaht werden sollte, dann werden sich die Vereinigten Staaten nicht dagegen wehren. Dennoch gebietet es die Fairneß festzustellen, daß Amerika in der EFTA zu geringe Vorteile für seine Sicherheit und Stärke erblickt, als daß es die aus diesem Zusammenschluß für seine Exporte resultierenden Diskriminierungen unter dem gleichen Blickwinkel betrachten könnte wie jene Nachteile, die sich durch den Gemeinsamen Markt ergeben.

Das bedeutet jedoch nicht, daß die Vereinigten Staaten nicht den Wunsch hätten, sich eng mit der EFTA oder den Ländern außerhalb der EFTA zu assoziieren. Die Vereinigten Staaten wünschen jedoch, daß ihr Handel, was die Handelsbedingungen betrifft, die gleiche Behandlung sowohl durch die EFTA als auch durch den Gemeinsamen Markt erfährt. Sie erwarten daher auch, daß unter den gegenwärtigen Umständen jede Verbindung, die zwischen den Sechs und den Sieben — ganz gleich ob als Gruppe oder einzeln — oder zwischen einzelnen Mitgliedern dieser Gruppen und anderen derzeitigen Mitgliedern der OEEC geschaffen wird, auf der Basis der Meistbegünstigung erfolgt, wobei die daraus resultierenden Vorteile auch den Vereinigten Staaten zugute kommen. Es besteht kein außenpolitischer Grund für irgendeine andere Haltung, insbesondere seitdem sich die Vereinigten Staaten um ein neues Verhältnis zu Europa bemühen.

Die Vorschläge, die der amerikanische stellvertretende Außenminister Douglas *Dillon* für die Errichtung einer atlantischen Wirtschaftsgemeinschaft unterbreitete[2] und die unter anderem als Forum zur Regelung der Handelsbeziehungen der Vereinigten Staaten mit den Sechs, den Sieben und den anderen westeuropäischen Staaten dienen sollen, stellen einen historischen Schritt nach vorn dar. Sie tragen der Tatsache Rechnung, daß die atlantische Gemeinschaft in eine Phase der immer enger werdenden Beziehungen eingetreten ist, Beziehungen, die auf den gemeinsamen Bedürfnissen zur Förderung der individuellen und kollektiven Sicherheit und des Wohlergehens in Freiheit basieren. Wenn als Ergebnis der Schaffung einer solchen Organisation alle Mitgliedstaaten und Gruppen übereinkommen, eine liberale und vorausschauende Zoll- und Handelspolitik zu verfolgen, dann wird das Resultat ein wesentlicher Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum der atlantischen Gemeinschaft sein.

Auf jeden Fall werden die Vereinigten Staaten an der Entwicklung positiver Standpunkte und politischer Maßnahmen stets eng mitarbeiten. In dieser Beziehung messen sie auch den anstehenden Zollverhandlungen des GATT mit dem Gemeinsamen Markt und den anderen betreffenden Ländern Europas große Bedeutung bei. Diese Verhandlungen können einen guten Auftakt für das neue Verhältnis zwischen den Ländern der atlantischen Wirtschaftsgemeinschaft in Richtung auf einen freieren und expandierenden Handel bilden.

HILFE FÜR DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Man erwartet, daß die neue Organisation eine erhebliche wirtschaftliche Rolle bei der Unterstützung der Entwicklungsländer spielen wird. Dieses Thema verdient besondere Aufmerksamkeit. In Amerika und Westeuropa hat man seit langem erkannt, daß die Aufrechterhaltung der Sicherheit, Prosperität und Freiheit wesentlich von der Aufrechterhaltung der Freiheit in den Entwicklungsländern abhängt.

Eine der größten Aufgaben, wenn nicht die größte überhaupt, wird sich in den sechziger Jahren durch die soziale und wirtschaftliche Revolution ergeben, die gegenwärtig große Gebiete der freien Welt in Asien, Afrika und Lateinamerika

[2]) Vgl. den Wortlaut der Vorschläge vom 12. Januar 1960 in Europa-Archiv 3/1960, S. D 2—D 7.

erfaßt hat. In den letzten 15 Jahren haben zwanzig neue Entwicklungsländer die politische Unabhängigkeit errungen. Millionen Menschen, die in diesen Entwicklungszonen leben, kannten bisher nichts anderes als Hunger, Not und bitterste Armut.

Auf der ganzen Welt gibt es schätzungsweise 2,8 Milliarden Menschen. Von diesen verdienen wahrscheinlich mehr als 70 vH nur 300 Dollar im Jahr oder noch weniger. Etwa 70 vH der Weltbevölkerung müssen sich rund 20 vH des Gesamteinkommens teilen. Nach sachkundigen Schätzungen waren im Jahre 1957 die nichtkommunistischen Entwicklungsländer — mit anderen Worten: die ganze freie Welt ohne die Vereinigten Staaten, Kanada, Westeuropa und Japan — am gesamten Bruttosozialprodukt der Welt nur mit rund 12 vH beteiligt, obwohl sie rund 44 vH der Weltbevölkerung stellten. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl bezifferte sich das Bruttosozialprodukt in Indien auf schätzungsweise 69 Dollar pro Kopf und Jahr. Viele asiatische Länder befinden sich in einer ähnlichen Situation, von anderen Gebieten der Erde ganz zu schweigen. Demgegenüber wurden in den Vereinigten Staaten, in Kanada und Westeuropa, wo nur 19 vH der Weltbevölkerung leben, 65 vH des gesamten Bruttosozialprodukts der Welt erwirtschaftet.

Obwohl die Sowjetunion bisher über ein wesentlich kleineres Bruttosozialprodukt und Durchschnittseinkommen verfügte als die Vereinigten Staaten und andere führende Industrieländer des Westens, kann sie mit den Zwangsmaßnahmen der zentralen Wirtschaftsplanung und Diktatur große Mittel für die Verwirklichung ihrer Weltherrschaftspläne abzweigen und tut das auch. Nach einschlägigen Schätzungen bezifferte sich das Bruttosozialprodukt der Ostblockländer im Jahre 1957 auf etwa 286 Milliarden Dollar bei über 950 Millionen Einwohnern, denen in Westeuropa, den Vereinigten Staaten und Kanada 780 Milliarden Dollar bei rund 528 Millionen Einwohnern gegenüberstehen. Die Ostblockhilfe für Entwicklungsländer der freien Welt nimmt rasch zu. In der Zeit von 1954 bis 1959 erhielten 19 Länder im Rahmen von Hilfsabkommen Kredite und Zuwendungen im Gesamtbetrage von 3,2 Milliarden Dollar. Davon entfiel allein auf das Jahr 1958 eine Milliarde Dollar. Bei weitem der größte Jahresbeitrag für den Wirtschaftsaufbau wurde 1959 geleistet. Die in diesem Jahr gewährten Kredite und Zuwendungen in Höhe von 921 Millionen Dollar waren fast ausschließlich für wirtschaftliche Zwecke bestimmt. Wie nun erklärt sich diese Vorzugsbehandlung auf Kosten der Bewohner des eigenen Länderblocks?

Die Sowjetunion wird das Wohlergehen und die Wünsche der Bevölkerung des eigenen Landes sowie des gesamten Sowjetblocks unerbittlich weiter hintanstellen, um Mittel für die Unterminierung der Entwicklungsländer, zumal der selbständig gewordenen, freizumachen. Denn das erklärte Ziel des Weltkommunismus ist die Weltherrschaft.

Man darf sich durch die sowjetischen Bekenntnisse zur friedlichen Koexistenz nicht darüber hinwegtäuschen lassen, daß der Weltkommunismus nach wie vor die Weltherrschaft anstrebt. Es ist klar, daß die Sowjets nichts anderes im Sinne haben. Wenn ihnen die Einkreisung der atlantischen Gemeinschaft gelänge, wäre unsere eigene Sicherheit und Freiheit verloren. Nach der amerikanischen Auffassung könnten wir inmitten einer feindlichen Umwelt unsere Freiheit nicht behaupten.

Die Entwicklungsländer der freien Welt müssen davon überzeugt werden, daß der Westen ihnen die besten Möglichkeiten nicht nur für ihre Entwicklung, sondern auch für eine Entwicklung in Freiheit bieten kann. Die Aufgabe, den Entwicklungsländern zu wirtschaftlichem Fortschritt in Freiheit zu verhelfen, ist eine gigantische, die Kräfte eines einzelnen Landes bei weitem übersteigende Aufgabe. Die Vereinigten Staaten sind davon überzeugt, daß den führenden Industrieländern, die gegenwärtig ständige oder assoziierte OEEC-Mitglieder sind, die entscheidende Rolle zufällt. Angesichts der Art und Weise, in der die Sowjets ihre Herausforderung verstärken, wird es in den sechziger Jahren darauf ankommen, daß der gesamte Westen seine Anstrengungen vergrößert. Daraus ergibt sich auch die gesteigerte Bedeutung des Ausbaus der neuen atlantischen Organisation.

Die gemeinsamen und gemeinschaftlichen Anstrengungen, mit denen der Westen dieser Herausforderung begegnet, müßten auch die Verbesserung der Handelsmöglichkeiten, die Erweiterung der privaten Investitionstätigkeit und staatliche Investitionen in Form von freien Zuwendungen und Anleihen einschließen.

Die freie Welt muß sowohl für die Entwicklungsländer als auch für die Industrieländer weltweite Märkte offenhalten und erschließen. Den Entwicklungsländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens muß ebenso wie den Industrieprodukten Japans und ähnlicher Länder auf den Weltmärkten einschließlich der Vereinigten Staaten und Europas eine faire Behandlung zuteil werden. Der von politischen Gesichtspunkten bestimmte Regiehandel der Ostblockstaaten könnte sonst den Westen in taktisch ungünstige Positionen hineinmanövrieren.

Der Handel verlangt nach einer liberalen Importpolitik, die anderen Ländern erlaubt, die für die eigene Weiterentwicklung benötigten Mittel zu verdienen. Das gilt für Rohprodukte wie Kupfer, Zucker, Kaffee, Kakao, Jute und dergleichen, aber auch für Veredlungsprodukte wie Textilien, keramische Erzeugnisse, Spielsachen usw. Die Fertigwarenexporte der Entwicklungsländer dürften in bestimmten Gebieten zu einem scharfen Konkurrenzkampf führen. Wir müssen dabei jedoch bedenken, daß Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 200 Dollar oder noch weniger buchstäblich keine andere Wahl haben, als zu exportieren oder der Subversion zu erliegen. Deshalb sind die Vereinigten Staaten im GATT-Rahmen nachdrücklich für die Behandlung des Problems der geregelten Marktexpansion im Interesse dieser Länder eingetreten. Den Einfuhrstatistiken der Vereinigten Staaten ist zu entnehmen, daß die Exporte nach den Vereinigten Staaten in beiden Warenkategorien bedeutend zugenommen haben.

Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Privatinvestitionen, weil sie zugleich mit dem Kapital auch das so wichtige technische Wissen mit in die Entwicklungsländer bringen. Wer jemals etwas mit den Entwicklungsländern zu tun hatte, weiß genau, daß ihr Hauptproblem im Mangel an technischem Können und Wissen auf allen Ebenen besteht. Durch Privatinvestitionen werden auch diese Fähigkeiten nach den Regeln des freien Wettbewerbs übermittelt. Daneben stehen vielfach öffentliche Investitionsvorhaben, die von der Privatindustrie mit Hilfe von Banken oder anderen Finanzierungsinstituten kommissionsweise durchgeführt werden. Dieses Verfahren hat ähnliche Vorteile, vor allem wenn sich dem Einrichtungs- ein Beratungsauftrag anschließt.

Die Privatinvestitionen der Vereinigten Staaten in den Entwicklungsländern stiegen von 175 Millionen Dollar im Jahre 1950 auf 845 Millionen Dollar im Jahre 1958. Die amerikanische Regierung hat die private Investitionstätigkeit seit langem gefördert. Im Jahre 1959 billigte der Kongreß die Aufstockung des Fonds für Investitionsbürgschaften von 500 Millionen auf 1 Milliarde Dollar. Er dient ausschließlich dem Zweck, bei Investitionen in den Entwicklungsländern Hilfestellung zu leisten.

Von gleicher Wichtigkeit sind Regierungshilfen in Form von Anleihen und Zuwendungen. Die Vereinigten Staaten haben dabei in großem Maßstab und im Rahmen teils multilateraler, teils bilateraler Hilfsprogramme mitgewirkt. Aber noch mehr Mittel sind erforderlich, wenn man ganze Arbeit leisten will. Es erübrigt sich, auf Umfang und Art der vom amerikanischen Staat gewährten Hilfe ausführlicher einzugehen, doch sei bemerkt, daß sie den besten Beweis für die Kontinuität der amerikanischen Politik liefert. Nachdem die Gesundung und Expansion der europäischen Wirtschaft in die Wege geleitet war, begannen die Vereinigten Staaten, ihre Aufmerksamkeit anderen Teilen der Welt zuzuwenden. Seit 1945 haben sie Jahr für Jahr in großzügiger Weise geholfen. Unter anderem erhielten rund 40 Entwicklungsländer freie Zuwendungen im Gesamtbetrag von rund 14 Milliarden Dollar. Im Jahre 1950 bezifferte sich die Hilfeleistung an nichteuropäische Länder auf 15 vH des Gesamtvolumens. Im Haushaltsjahr 1959 belief sich deren Anteil bereits auf 81 vH. Aufschlußreich ist ein Blick auf die Zahlen für 1959. In diesem Jahr stellte der amerikanische Kongreß über 9 Milliarden Dollar für die Unterstützung anderer Länder bereit: Er erhöhte die Quote der Vereinigten Staaten im Internationalen Währungsfonds um 1375 Millionen auf insgesamt 4125 Millionen Dollar; die Weltbankquote wurde um 3175 Millionen auf insgesamt 6350 Millionen Dollar heraufgesetzt; der Kongreß bewilligte einen Subskriptionsbeitrag von rund 350 Millionen Dollar und dazu nochmals 100 Millionen Dollar für den Sonderfonds der Interamerikanischen Bank; weiter beteiligte er sich an der Schaffung der Internationalen Entwicklungsgemeinschaft (IDA), der die Vereinigten Staaten 320 Millionen Dollar als Beitrag zusagten; der Fonds für Investitionsbürgschaften wurde von 500 Millionen auf 1 Milliarde Dollar verdoppelt; ferner stellte der Kongreß rund 3,2 Milliarden Dollar im Rahmen des Programms für Gemeinsame Sicherheit (MSP) 1959/60 bereit (3,4 Mrd. Dollar für 1958/59), von denen 1,9 Milliarden Dollar für wirtschaftliche und andere nichtmilitärische Hilfsmaßnahmen sowie 1,3 Milliarden Dollar für militärische Zwecke vorgesehen sind. Ueber beträchtliche Beträge aus diesen Mitteln werden die Entwicklungsländer selbst verfügen können. Diese Zahlen lassen deutlich erkennen, daß die Vereinigten Staaten bereit sind, den ihnen zufallenden Teil der Bürde auf sich zu nehmen.

Westeuropa und die Vereinigten Staaten haben beschlossen, bei dieser gemeinsamen Aufgabe zusammenzuarbeiten. Sie sind jetzt damit befaßt, eine neue atlantische Organisation aufzubauen, zu deren Funktionen auch die Hilfeleistung an Entwicklungsländer gehören soll. Dieses Unternehmen kann sich möglicherweise als einer der großen Meilensteine des Jahrzehnts erweisen. Die neue Organisation könnte entscheidend dazu beitragen, aus der Möglichkeit der Wirtschaftsentwicklung in Freiheit eine attraktive Alternativlösung zu entwickeln, welche die Selbstbehauptung gegenüber allen sowjetischen Anschlägen garantiert.

DIE ZAHLUNGSBILANZ DER VEREINIGTEN STAATEN

Zum Schluß soll noch auf die Zahlungsbilanzsituation der Vereinigten Staaten eingegangen werden. Wie Präsident *Eisenhower* im Januar in seinem Bericht „Ueber die Lage der Nation" erklärte, stellt das Defizit in der Zahlungsbilanz die Vereinigten Staaten insofern vor ein Problem, als es ihnen unmöglich ist, für längere Zeit oder auf die Dauer ein Defizit dieser Größenordnung in Kauf zu nehmen. Gleichzeitig sagte Präsident Eisenhower voraus, das Bruttosozialprodukt der Vereinigten Staaten werde die 500-Milliarden-Dollar-Grenze übersteigen und das Jahr 1960 werde das beste Wirtschaftsjahr in der bisherigen Geschichte der Vereinigten Staaten werden. Zusammengenommen kennzeichnen diese beiden Feststellungen die tatsächliche Dimension der Problematik der amerikanischen Zahlungsbilanz.

Seit 1949 haben die Vereinigten Staaten Jahr für Jahr ein Zahlungsbilanzdefizit zu verzeichnen. Bei Kriegsende verfügten sie über Goldbestände im Werte von 23,2 Milliarden Dollar, das waren 67 vH des Deckungsgoldes aller Länder der Welt mit Ausnahme der Sowjetunion. Der Handel lag darnieder, in Westeuropa herrschten Arbeitslosigkeit, Not und Elend. Die Vereinigten Staaten betrachteten es damals als ein Hauptziel ihrer Außenwirtschaftspolitik, den Wiederaufbau, die Wiedergesundung, das Wachstum der Volkswirtschaften und die Expansion des Handels im Rahmen eines multilateralen Systems anzuregen. Dieser Prozeß brachte notwendigerweise eine partielle Neuverteilung der Gold- und Dollarreserven sämtlicher Länder mit sich. Dies wiederum war die unerläßliche Voraussetzung für die Liberalisierung des Handels, zumal mit Partnern außerhalb des OEEC-Bereichs.

Im Defizit der amerikanischen Zahlungsbilanz spiegelt sich ganz konkret der Prozeß der Neuverteilung der Gold- und Devisenbestände der freien und speziell der hochindustrialisierten Länder, der mit der anhaltenden Produktionssteigerung und Handelsexpansion einherging. Tatsächlich konnten die Industrieländer ihre Reserven in bemerkenswerter Weise vergrößern. In Westeuropa wuchsen sie von 10,3 Milliarden Dollar im Jahre 1950 auf 22,3 Milliarden Dollar im Jahre 1959. Dennoch verfügen die Vereinigten Staaten heute noch über etwa 50 vH der Goldreserven der Welt.

Das Zahlungsbilanzdefizit erhöhte sich jedoch in den letzten zwei Jahren besonders stark. 1958 wies die Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten ein Defizit von 3,4 Milliarden Dollar auf; im Jahre 1959 näherte es sich der 4-Milliarden-Dollar-Grenze. Die Einfuhren erreichten 1959 mit rund 16,5 Milliarden Dollar eine Rekordhöhe gegenüber dem Stande von 1958 mit 12,9 Milliarden und 1957 mit 13,1 Milliarden Dollar. Ausländische Waren sind in den Vereinigten Staaten sehr gefragt, und ihre Einfuhr stieg sprunghaft an. Der Automobilimport verzeichnete beispielsweise eine rapide Zunahme. Die Europäer haben die Lektion ihrer dollarbringenden Exportkampagne gut gelernt. Für die Amerikaner ist es jetzt eine besondere Aufgabe, die den Europäern in den Tagen des Marshallplans gepredigten Lehren ihren eigenen Exporteuren beizubringen.

Obwohl das Defizit der amerikanischen Zahlungsbilanz für 1959 auf annähernd 4 Milliarden Dollar veranschlagt wird, bezifferten sich die Goldverkäufe im

gleichen Zeitraum auf 1,1 Milliarden Dollar gegenüber 2,3 Milliarden Dollar im Jahre 1958. Das New Yorker Zinsniveau ist für die Zentralbanken attraktiv, und wenn das Vertrauen erhalten bleibt, dürften kurzfristige Papiere als Bankreserven gegenüber dem Gold bevorzugt werden.

Was das Verhältnis zwischen der Zahlungsbilanz und den Währungsreserven betrifft, ist folgendes festzustellen: Im Jahre 1945 belief sich die Goldreserve der Vereinigten Staaten auf 20 Milliarden Dollar, 1950 auf 22,8 Milliarden Dollar und 1959 auf 19,5 Milliarden Dollar. Noch immer verfügen die Vereinigten Staaten über rund 50 vH der Weltbestände an Deckungsgold. Sie haben sogar eine freie Spitze von rund 7,5 Milliarden Dollar in Gold, die die zur Sicherung ihrer Währung und der Bankeinlagen vorgeschriebene Reserve von 25 vH übersteigt.

Was die in Gold konvertierbaren ausländischen Dollarguthaben in den Vereinigten Staaten betrifft, so beliefen sich diese auf rund 19,3 Milliarden Dollar. Soweit bekannt, ist in der bisherigen Geschichte des Geldwesens noch niemals eine Definition für das angemessene Verhältnis zwischen den im Auslande als Deckungsdevisen gehorteten Zahlungsmitteln einer Währung und den eigenen Goldbeständen gegeben worden. In den Vereinigten Staaten war das Verhältnis im Laufe der Zeit beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Andere Länder horten Dollars, weil sie als Deckungsmittel die meistbegehrten Golddevisen der Welt sind. Insofern ist der Dollar effektiv das Rückgrat der gegenwärtigen Struktur und Intensität des Welthandels und des internationalen Zahlungsverkehrs. Die Stellung des Dollars ist lebenswichtig für Expansion und Wachstum in allen Teilen der freien Welt. Die Tatsache, daß die anderen Länder diese Guthaben nicht abgezogen haben, beweist, wie groß das Vertrauen zur Dollarwährung ist. Im Jahre 1960 werden in den Vereinigten Staaten Waren und Dienstleistungen im Werte von über 500 Milliarden Dollar für Verbrauch, Investitionen und Spartätigkeit verfügbar sein. Die Dollarreserven können jederzeit in Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen der verschiedensten Art umgewandelt werden. Hierin liegt, sofern eine kluge, der Inflation entgegenwirkende Politik betrieben wird, der eigentliche Wert des Dollars.

Wenn Präsident *Eisenhower* die Wichtigkeit der Verbesserung der amerikanischen Zahlungsbilanz betont, so in erster Linie, weil das zu einer guten Haushaltsführung gehört. Es geht nicht an, daß die amerikanische Außenhandelsbilanz weiter so unausgeglichen bleibt wie in den letzten zwei Jahren. Würde das Defizit künftig im selben Ausmaß weiterwachsen, so könnten die Vereinigten Staaten ernstlich in Schwierigkeiten geraten. Aus diesem Grunde ist es wichtig, daß die westeuropäischen Länder im Einklang mit den GATT-Bestimmungen auf die Kontingentierung von Einfuhren aus dem Dollarraum verzichten. Wenn ein Defizit der besagten Größenordnung dadurch entsteht, daß andere Länder ihre bereits ausreichenden Dollarreserven weiter vergrößern wollen, während sie an einer quantitativen Beschränkung für amerikanische Exportgüter festhalten, dann ist es klar, daß diejenigen Länder, die noch Restriktionen anwenden, im Interesse des Handels etwas unternehmen müssen.

Zweitens sind die Vereinigten Staaten bemüht, inflationistische Kräfte schon im Keime zu ersticken. Wenn andere Länder eine einwandfreie Handels-, Auslandshilfe- und Investitionspolitik betreiben, gibt es keine Probleme, solange sie weiterhin entschlossen sind, keine Inflation zuzulassen. Der Dollar muß als

Deckungsmittel der Weltwirtschaft gesund erhalten werden. Die Haushaltsbotschaft Präsident Eisenhowers für 1960/61 stellt klar, daß die Vereinigten Staaten dazu entschlossen sind.

Aber es gibt noch einen dritten wichtigen Grund. Die Defizite in der Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten während den fünfziger Jahren verhalfen den westeuropäischen Industrieländern zur Ansammlung von Dollarreserven. Aber diese wachsenden Dollarreserven wurden nicht nur aus direkten amerikanischen Zahlungen gespeist, sondern in beträchtlichem Maße auch aus solchen dritter Länder, die vielfach zu den wirtschaftlich wesentlich schwächeren Entwicklungsländern gehörten. Die Reserven dieser Länder sind aber alles andere als ausreichend, und sie benötigen dringend Aufbauhilfe in Form von Kapitalimporten.

Die westeuropäischen Länder sollten daher alles tun, damit dieser Trend sich nicht noch weiter verstärkt. Ihre Kapitalexporte sollten erhöht und die Warenimporte im Rahmen des Möglichen gesteigert werden. Aus diesem Grunde haben die Vereinigten Staaten mit vermehrtem Nachdruck auf die GATT-Prinzipien der Handelsliberalisierung und Nichtdiskriminierung verwiesen, seit es keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten mehr gibt, mit denen quantitative Restriktionen zu rechtfertigen wären. Dies gilt nicht nur für die Exporte der Vereinigten Staaten, sondern auch für diejenigen der Entwicklungsländer.

Ueberdies ergibt sich aus der gegenwärtigen guten Devisenposition Westeuropas ein weiterer zwingender Grund zu vermehrter Hilfeleistung an die Entwicklungsländer. Sie verstärkt den Eindruck, daß es den Industrieländern auf Grund ihrer heutigen wirtschaftlichen Lage möglich ist, wesentlich mehr zu tun, um die Entwicklungszonen durch Einfuhrerleichterungen und umfangreichere Auslandsinvestitionen aus öffentlichen oder privaten Mitteln zu unterstützen und durch freie Hilfszuwendungen bei der Lösung besonders brennender Finanzierungsprobleme im Rahmen der Landeserschließung mitzuwirken.

Die Vereinigten Staaten beabsichtigen keineswegs, ihre Beiträge zur weiteren Entwicklung der wirtschaftlichen Stärke der freien Welt oder ihre Vorkehrungen zur Abwehr einer möglichen Aggression zu vermindern. Die Vereinigten Staaten werden nach wie vor beträchtliche Wirtschaftshilfe auf Regierungsbasis gewähren. Die Privatindustrie wird weiterhin durch Investitionen in anderen Ländern deren wirtschaftliches Wachstum fördern und ihnen technisches Können und Wissen vermitteln. Die Vereinigten Staaten werden auch auf militärischem Gebiet fortfahren, die Verteidigungsanstrengungen befreundeter Länder zu unterstützen.

Das sogenannte Problem der Zahlungsbilanz führt zurück zu der Feststellung, daß die Vereinigten Staaten und Westeuropa notwendigerweise größere gemeinschaftliche Anstrengungen unternehmen müssen, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen, Wirtschaft und Handel zu entfalten, das allgemeine Wohlergehen in Freiheit zu fördern, und zwar nicht nur innerhalb der atlantischen Gemeinschaft, sondern auch in den Entwicklungszonen der freien Welt. Hieraus geht wiederum eindeutig und einleuchtend hervor, welche wichtige Rolle der vorgeschlagenen atlantischen Wirtschaftsorganisation zufallen kann und wird. Die lebenswichtige Bedeutung dieser Ziele für die individuelle und kollektive Sicherheit der freien Welt ist der zwingende Beweggrund, kraft dessen wir uns immer enger in neuen Organisationsformen zusammenschließen müssen.

Bilanz und Perspektiven der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft

Von Walter Schütze

Der Entschluß des Generals *de Gaulle*, die Emanzipierung der bisher in Abhängigkeit von Frankreich lebenden Bevölkerung des „Schwarzen Afrika" in einer Form durchzuführen, die auch in Zukunft die ehemaligen Kolonien politisch und wirtschaftlich eng an das Mutterland bindet, ist oft als ein Wagnis bezeichnet worden, dessen Ausgang äußerst ungewiß sei. Heute mehren sich die Stimmen, die angesichts der Entwicklung in den afrikanischen Mitgliedstaaten dieser mit der V. Republik aus der Taufe gehobenen Gemeinschaft das Experiment als gescheitert ansehen und das baldige Auseinanderbrechen dieses Staatengebildes prophezeien.

Die Frage, ob die „Communauté" überleben oder aber einer Vielzahl unabhängiger afrikanischer Staaten Platz machen wird, ist ohne jeden Zweifel für das zukünftige Verhältnis Europas zu den sogenannten unterentwickelten Ländern im Schwarzen Kontinent von ausschlaggebender Bedeutung. Die nächste Zukunft wird sehr bald erweisen, ob es einen „dritten Weg" geben kann zwischen der völligen Unabhängigkeit und der direkten politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit. Von diesem letzteren, kolonialen und kolonialistischen Wege hat sich die V. Republik entschieden abgewandt, sie hat das Selbstbestimmungsrecht in Französisch-Afrika verkündet und in der Volksabstimmung vom 28. September 1958 in die Tat umgesetzt. Damals stimmten elf afrikanische Territorien und Madagaskar mit meist überwältigenden Mehrheiten für die Union mit Frankreich. Etwas mehr als ein Jahr ist vergangen, da fordern — und erhalten — drei der hier entstandenen Republiken ihre „Unabhängigkeit", und andere schicken sich an, diesem Beispiel zu folgen. Der neue Staatsverband hat noch kaum Gestalt gewonnen, und seine Institutionen sind noch sehr unvollständig eingespielt, da wird die gesamte Konstruktion schon wieder in Frage gestellt.

Es wäre falsch, die Ursachen hierfür in der französischen Haltung suchen zu wollen — auch wenn Paris infolge mancher bürokratischer Schwerfälligkeit und zu starrer Konzeptionen den Neubeginn nicht immer erleichtert hat. Sie liegen im wesentlichen in zwei ganz neuen Phänomenen im Schwarzen Afrika selbst begründet: einmal in der erstaunlich schnellen politischen Bewußtseinsbildung in diesen Ländern, und zum zweiten in der Unabhängigkeitsbewegung in den benachbarten Gebieten, die, wie das Beispiel Belgisch-Kongos zeigt, zu einer wahren Flutwelle anzuwachsen droht und selbst solide erscheinende Positionen der alten europäischen Mächte hinwegreißt.

ZWISCHEN AUTONOMIE UND UNABHÄNGIGKEIT

Das politische Leben im ehemaligen Französisch-Westafrika und Französisch-Aequatorialafrika war bereits vor der Gründung der „Communauté" durch den Gegensatz zweier großer Richtungen gekennzeichnet. Das Pariser Reformwerk

des sogenannten „Rahmengesetzes" von 1956 hatte die völlige Emanzipierung der afrikanischen Politiker von dem System und den Ideen der französischen Parteien zur Folge gehabt und zu einer fast ausschließlichen Konzentration auf rein innerafrikanische Belange geführt. Im Streit um die Frage, ob man die staatliche Unabhängigkeit erstreben oder sich mit der inneren Autonomie begnügen sollte, standen sich in allen Territorien die Landesgruppen der „Parti du Regroupement Africain" (PRA) und des „Rassemblement Démocratique Africain" (RDA) gegenüber. Das Zugeständnis der Selbstbestimmung und die in der Volksabstimmung vom September 1958 gegebene Option einigte die Führer beider Parteien, der radikaleren PRA unter Léopold *Senghor* und der für die Union mit Frankreich eintretenden RDA *Houphouet-Boignys*, auf ein „Ja" zur Communauté. Nur die von dem Gewerkschaftler Sékou *Touré* geführte RDA-Sektion in Guinea stimmte für die sofortige Unabhängigkeit, für die „Sezession".

Der Gegensatz der Konzeptionen war damit jedoch keinesfalls überwunden, er entbrannte um die Frage Föderation oder Konföderation mit erneuter Heftigkeit und sehr nachteiligen Folgen für den Zusammenhalt der noch bis 1956 von Frankreich in zentralistischer Tradition verwalteten Republiken. Die jetzt mit der vollen inneren Regierungsgewalt ausgestatteten Mehrheitsparteien vermochten in den innerafrikanischen Fragen keine gemeinsame Linie zu finden. Die Spaltung nach parteitaktischen und ideologischen Gesichtspunkten wurde durch regionale Sonderinteressen und den wirtschaftlichen Gegensatz zwischen den reicheren und den ärmeren Republiken noch vertieft. Nur Madagaskar, das gleichfalls der Gemeinschaft beigetreten war, blieb außerhalb dieser Entwicklung. Unter der starken Persönlichkeit ihres Präsidenten Philibert *Tsiranana* hat die „Madagassische Republik" eine Politik der inneren Konsolidierung verfolgt und bemüht sich, die aus dem großen Eingeborenenaufstand des Jahres 1948 herrührenden Wunden verheilen zu lassen. Tsiranana hat sich auch innerhalb der „Communauté" stets für einen Ausgleich der Interessengegensätze eingesetzt.

Es ist schon fast ein Paradoxon, daß sich diese Länder am Ausgang der französischen kolonialen Herrschaft durchaus ähnlichen Problemen gegenübersehen wie die deutschen Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die in Westeuropa vorherrschende Tendenz zur Zusammenfassung in größeren politischen und Wirtschafts-Räumen scheint im Schwarzen Kontinent in ihr Gegenteil verkehrt worden zu sein. Der mit der Einführung der Selbstverwaltung im Jahre 1956 gekoppelten Aufsplitterung der beiden Generalgouvernate Westafrika und Aequatorialafrika in zwölf Territorien mag zum guten Teil die Pariser Politik des „divide et impera" zugrunde gelegen haben, wenn auch dieser Regionalismus in mancher Beziehung zur Stärkung der Eigenständigkeit und zur Entfaltung des politischen Lebens beitragen konnte. Solange sich Frankreich die Koordinierung der Territorien vorbehielt, waren die Gefahren dieser Entwicklung gering. Die von Paris nicht vorhergesehene rasche Emanzipation der farbigen Bevölkerung droht jedoch den Zusammenhalt des Ganzen zu sprengen, und auch die in aller Eile gezimmerte Ersatzkonstruktion der „Communauté" vermochte diese Zentrifugalkräfte nicht zu bändigen. Die Verfassungsbestimmungen (die überdies einen Teil der Verfassung der V. Republik bilden) konnten schließlich nur einen Kompromiß darstellen zwischen einem Bundesstaat und einem Staatenbund, wie er Léopold *Senghor* und der PRA vorschwebte. Unter Berufung auf den „gemein-

schaftlichen" Charakter und die engen Bande mit dem Mutterland strebte Félix *Houphouet-Boignys* RDA eine föderative Union an, der die Territorien einzeln beitreten und alle über die lokalen Belange hinausgehenden Kompetenzen übertragen sollten. *Senghor* warf der RDA vor, Afrika zu „balkanisieren", indem sie die Vielzahl der Staaten ohne feste Bindungen untereinander bestehen lassen und auf Paris hin ausrichten wolle. Mit Recht konnte Senghor darauf hinweisen, daß in einem echten Bundesstaat die Hälfte der Regierungs- und Parlamentsmitglieder aus Negern und Arabern bestehen würde, und wenn Frankreich auch keine Rassenschranken kenne, so werde es doch kaum bereit sein, sich in die „Kolonie seiner Kolonien" verwandeln zu lassen[1].

Die westafrikanischen Länder der Communauté (Stand: Februar 1960)



Vgl. die Karte in Europa-Archiv 14/1957, S. 10013, die den Stand vom Frühjahr 1957 wiedergibt.

Der von *Senghor* und der „Parti du Regroupement Africain" gewiesene Weg schien so zunächst der erfolgversprechendere zu sein, da man sich auch in Paris hütete, in den Streit direkt einzugreifen. Der Plan eines innerafrikanischen Staatenbundes, der das ehemalige Französisch-Westafrika mit Ausnahme Guineas wieder zusammenfassen sollte, blieb jedoch in den Ansätzen stecken. Von den vier autonomen Republiken, die im Januar 1959 die Bildung der sogenannten „Mali-Föderation" beschlossen hatten, zogen sich Ober-Volta und Dahomey auf Grund starker innerer Opposition wieder zurück; Senegal und Sudan gingen im April 1959 einen — allerdings recht lockeren — Bund ein. Die ideologischen Beweggründe spielten beim Scheitern des großen Föderationsplanes jedoch eine zweitrangige Rolle. Entscheidend war der Partikularismus der wohlhabenderen

1) Siehe die Ansprache Léopold *Senghors* vor der Interparlamentarischen Vereinigung „Europe-Afrique" in Cannes am 3. Oktober 1959.

Republiken, wie der Elfenbeinküste und Dahomey, die nicht bereit waren, mit den ärmeren Nachbarn ihre Mittel zu teilen und die eben gewonnene Eigenständigkeit zugunsten eines größeren Gebildes wieder aufzugeben. Im Senegal war man nicht zuletzt deshalb so sehr für eine sogenannte „Primär-Föderation", weil man hoffte, die Vorrangstellung der ehemaligen Hauptstadt von Westafrika, Dakar, auf diese Weise behaupten zu können. Die innerafrikanische Entwicklung war 1959 durch den politischen Antagonismus zwischen Dakar und Abidjan (Hauptstadt der Republik der Elfenbeinküste, deren Regierungschef *Houphouet-Boigny* ist) gekennzeichnet. Im Mali-Bund bildete sich durch die Fusion der beiden Regierungsparteien die „Partei der Afrikanischen Föderation" (PFA), die dann in den anderen Republiken, in denen die RDA die Regierungsmehrheit stellt, sehr aktiv Opposition machte.

Houphouet-Boigny konnte sich nicht lange der Einsicht verschließen, daß die Einzelstaaten sich zusammenfinden mußten, wenn sie überleben wollten. Wie groß die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen ihnen sind, geht schon daraus hervor, daß der öffentliche Haushalt der Elfenbeinküste sich auf fast 25 Milliarden CFA[2], der aller vier Republiken Aequatorialafrikas zusammen aber nur auf nicht ganz 15 Milliarden CFA beläuft (Senegal 19 Milliarden, Sudan 20 Milliarden CFA). Ende Mai 1959 kam es deshalb auf Grund der Initiative des RDA-Führers zur Bildung des sogenannten „Rates der Entente", auch „Union Sahel-Benin" genannt, zwischen der Elfenbeinküste, Ober-Volta, Dahomey und Niger. Im Gegensatz zum Mali-Bund handelt es sich hier um ein rein wirtschaftliches Koordinierungsgremium mit dem besonderen Zweck, die Entwicklungspläne der Mitglieder aufeinander abzustimmen; die politische Handlungsfreiheit der einzelnen Parlamente und Regierungen bleibt gewahrt.

Die Blockbildung in Westafrika — lediglich die vorwiegend islamische Sahara-Republik Mauretanien blieb außerhalb der Neugruppierungen — verschärfte zwar die politischen Spannungen, führte jedoch zu keinen nachteiligen wirtschaftlichen Folgen, da die afrikanischen Regierungen einsichtig genug waren, die von der Kolonialmacht geschaffene Zoll- und Währungseinheit bestehen zu lassen.

Alle in der Communauté mit Frankreich verbliebenen Staaten von Westafrika schlossen am 11. Juni 1959 eine Zollunion, durch die der Handelsverkehr zwischen ihnen von allen inneren Zöllen und Abgaben befreit wird. Einen „Gemeinsamen Markt" bildeten kurz darauf (22. Juni 1959) auch die vier Länder Aequatorialafrikas. In beiden Fällen ist eine Harmonisierung der Fiskalgesetzgebungen usw. vorgesehen. Die beiden Emissionsinstitute für Westafrika und Aequatorialafrika blieben bestehen, da die Währungs- wie die Außenhandelspolitik als sogenannte „gemeinsame Angelegenheiten" zu den Kompetenzen der Communauté gehören, das heißt praktisch bis jetzt von Paris wahrgenommen werden.

Im ehemaligen Aequatorialafrika kamen die nationalistischen Strömungen weitaus weniger zum Durchbruch als in Westafrika. Die Föderationspläne, die der Regierungschef der Zentralafrikanischen Republik (ehemals Ubangi-Schari), *Boganda*, sehr stark propagiert hatte, wurden nach dessen tragischem Tod durch Flugzeugabsturz nicht weiter verfolgt, genausowenig wie sein ehrgeiziges

[2]) 1 Neuer Franc = 200 Francs CFA.

Projekt der „Vereinigten Staaten von Latein-Afrika", das heißt der französischen, belgischen und portugiesischen Gebiete in Zentralafrika. Die mit Ausnahme der „Zentralafrikanischen Republik" von den der RDA angeschlossenen Parteien regierten Länder sind infolge ihrer wirtschaftlichen Rückständigkeit auf die französische Finanzhilfe angewiesen, was dem auch hier vorhandenen Unabhängigkeitsstreben Grenzen setzt. Eine rein nominelle Unabhängigkeit ohne eigene Wirtschaftsbasis wird von den afrikanischen Verantwortlichen abgelehnt; die Küstenrepublik Gabun mit ihren reichen Bodenschätzen will dem Beispiel Guineas ebensowenig folgen wie die Elfenbeinküste, deren Reichtum auf der Forstwirtschaft und den Plantagenkulturen beruht.

Hatte *Houphouet-Boigny* den Unionsplan mit Frankreich auch aufgegeben und die RDA auf ihrem Kongreß in Abidjan im September 1959 nunmehr einen „multinationalen, interkontinentalen Gesamtverband" gefordert (für den man ein gemeinsames Parlament kaum noch in Aussicht nahm), so gerieten die Dinge gegen Jahresende sehr rasch in Bewegung. Zwei Faktoren waren hierfür ausschlaggebend:

1. Die Mali-Politiker zogen die Konsequenzen aus dem Scheitern des großen westafrikanischen Föderationsplanes und beanspruchten die faktische Selbständigkeit im Rahmen der Gemeinschaft unter Berufung auf das in der Verfassung zugestandene Recht, Gemeinschafts-Kompetenzen auf die Einzelstaaten zu übertragen.

2. Die Gewährung der Unabhängigkeit für Kamerun, Nigeria und Togo und — nicht zuletzt — die Tatsache, daß sich das „abtrünnige" Guinea erfolgreich hatte behaupten können, womit also bewiesen schien, daß die volle Selbständigkeit nicht unbedingt zum wirtschaftlichen Ruin führen mußte.

Selbst die gemäßigten schwarzen Politiker in der Zentralafrikanischen wie in der Kongo-Republik, in Dahomey wie in Ober-Volta, in Mauretanien wie in Madagaskar konnten sich dieser Welle nicht widersetzen, wenn sie nicht riskieren wollten, von den radikaleren Elementen überspielt zu werden. Das Stadium der reinen Autonomie innerhalb der Communauté, das heißt zugleich die Uebergangsetappe, in der Frankreich den afrikanischen Gebieten die größte Last und einen Teil der Verantwortung für die Bevölkerung noch abgenommen hatte, ist überholt. Wie stellt sich heute die Situation in diesen noch vor vier Jahren als Kolonien verwalteten Ländern, und über welche Kräfte und Mittel verfügen sie, um auf eigenen Füßen stehen zu können?

DIE KRAFTLINIEN IM SCHWARZEN AFRIKA

Es war durchaus zwangsläufig, daß die Erziehung zur Selbstverwaltung und zur Selbstregierung sich in starkem Maße, wenn nicht ausschließlich, an französische Vorbilder anlehnte. Da es sich in allen diesen Gebieten südlich der Sahara um französische Wirtschafts-Kolonien und nicht um Bevölkerungs-Kolonien handelte, fielen die dort ansässigen Europäer zahlenmäßig nicht ins Gewicht und vermochten auch nicht — im Gegensatz zu Algerien — mit der einsetzenden Emanzipation der Eingeborenen einen politischen Schwerpunkt zu bilden. Die Parteien, die sich nach dem Kriege bildeten, waren zunächst nicht viel mehr als

afrikanische Verlängerungen der politischen Formationen der IV. Republik und entwickelten erst nach den Reformen von 1956, begünstigt durch das allgemeine Wahlrecht und die Bildung von Territorialregierungen, ein wirkliches politisches Eigenleben. Die ideologischen Begriffe und die Methoden des Parteienkampfes der Metropole ließen sich nicht gut auf Gebiete übertragen, deren Bevölkerung noch weitgehend in Stammesgemeinschaften und unter den verschiedensten Sozialsystemen lebt.

Im ganzen afrikanischen Westen einschließlich Aequatorialafrika und Belgisch-Kongo leben über 1500 ethnische Gruppen, die eifersüchtig über ihre Eigenheiten wachen. Das Kolonialsystem schuf zwar viele verbindende Elemente zwischen diesen Völkerschaften und gab ihnen eine Verkehrssprache — während hier Hunderte von Negersprachen in Gebrauch waren —, zerriß jedoch gleichzeitig durch willkürliche Grenzziehung natürliche Stammeseinheiten (das Gebiet der Aschanti wurde auf die Goldküste [Ghana] und die Elfenbeinküste aufgeteilt, den Kongoraum teilten sich die Belgier, Franzosen und Portugiesen, usw.). Stämme unterschiedlichen ethnischen Ursprungs und Sozialsystems wurden zusammengefaßt, historisch gewachsene Reiche aufgespalten. Da es nicht mehr möglich ist, diese oft zufälligen, von politischen Interessen bestimmten Eingriffe der europäischen Mächte rückgängig zu machen und zum vorkolonialen System zurückzukehren — der von einigen Kongo-Politikern erwogene Plan, die Republik Kongo und Teile des im Sommer unabhängig werdenden belgischen Kongo-Gebietes zu vereinigen, dürfte recht aussichtslos sein —, bedeutet dies für die „Entkolonisierung" eine nicht zu unterschätzende Hypothek auf die Zukunft. Die farbige Emanzipationsbewegung griff bewußt auf die vorkoloniale Geschichte zurück: der Name Ghana ist einem mittelalterlichen Reiche entlehnt, das sich über den ganzen westlichen Sudan erstreckte; der Regierungschef des heutigen Mali-Bundes, Modibo *Keita*, ist ein Nachfahre der Keita-Dynastie, die das Mali-Reich vom 12. bis zum 14. Jahrhundert zum beherrschenden Staat in Westafrika gemacht hatte; der Name eines anderen alten Staates am Golf von Guinea, Benin, wird in der „Union Sahel-Benin" wieder lebendig; der Präsident von Guinea, Sékou *Touré*, ist gleichfalls ein Nachkomme eines der Erobererfürsten (Samory Touré), die von den Savannen im Innern des Sudan-Raumes zu den Waldgebieten der Küste vorstießen und dort ihre Herrschaft errichteten.

Der traditionelle Gegensatz zwischen den ärmeren Binnenvölkern und denen, welche sich durch die Kontrolle der Handelskontore eine wirtschaftliche Vorzugsstellung sichern konnten, ist auch heute noch nicht überwunden. Durch die Kolonialherrschaft überdeckt und neutralisiert, tritt er jetzt erneut hervor, wie die blutigen Stammeszwischenfälle an der Elfenbeinküste im vergangenen Jahre bewiesen haben. Das Problem stellt sich in Ghana und in Nigeria im gleichen Maße, da auch hier die vorwiegend zum Islam bekehrten Stämme eifersüchtig auf ihre Partikularinteressen bedacht sind und den Küstenprovinzen nicht die Vorrangstellung überlassen wollen. Die Notwendigkeit, einen Zugang zum Meer zu erhalten, um nicht der wirtschaftlichen Isolierung zu verfallen, bestimmt die Entwicklung dieser jungen Staaten in entscheidendem Maße; der Konflikt zwischen Konföderisten und Partikularisten in den ehemals französischen Kolonien erklärt sich überwiegend hieraus. Dem Sudan blieb nach der „Sezession" Guineas keine andere Wahl, als sich dem anderen großen Atlantikhafen neben Conakry,

nämlich Dakar, zuzuwenden und auf die Schaffung des Mali-Bundes zu dringen; Ober-Volta und die Republik Niger sind aus dem gleichen lebenswichtigen Gebot gezwungen, Anschluß an die beiden „Korridor-Staaten" Elfenbeinküste und Dahomey mit ihren Seehäfen Abidjan und Cotonou zu suchen.

Diese Gegebenheiten der Geographie und der Wirtschaft mögen dazu beitragen, die Stammesrivalitäten schließlich zu überwinden. Die blutigen Auseinandersetzungen, zu denen es zwischen Elementen verschiedener Völkerschaften gekommen ist — wie im Februar 1959 in Brazzaville (Kongo-Republik), wo der alte Rassenhaß zwischen den Balalis und den M'Bochis unter dem Vorwand politischer Meinungsverschiedenheiten ausgetragen wurde, und in Kamerun, wo der unabhängig gewordene Staat zur Jahreswende französische Truppen zur Bekämpfung des Terrors im Gebiet des Bamileke- und des Mungo-Stammes einsetzen mußte —, stellen den Regierungen bei der Festigung ihrer Autorität schwere Aufgaben. Die Erinnerung an die Zeit des Sklavenhandels wirkt besonders in Aequatorialafrika nach. In dem Maße, wie eingeborene Führer die Verantwortung übernehmen und die Regierungsparteien die Unterstützung der traditionellen Kräfte suchen müssen, bricht der Konflikt zwischen den Herrschenden und Beherrschten früherer Zeiten wieder aus. Das frappierendste Beispiel hierfür war der bewaffnete Aufstand im belgischen Treuhandgebiet Ruanda-Urundi, wo sich die Stämme gegen ihre früheren Mwami-Herren erhoben, und zwar aus der Furcht heraus, mit der Gewährung der Unabhängigkeit wieder in das alte Feudalsystem zurückgedrängt zu werden.

Die neue Führerschicht hatte es in den französischen Territorien zwar vermocht, den überwiegenden Teil der Stammesautoritäten für den Beitritt zur Communauté mit Frankreich zu gewinnen — was auch die überraschend große Mehrheit anläßlich der Volksbefragung 1958 erklärte —, doch fügen sich diese nur widerwillig dem neuen Regime des Einheitsstaates und beharren auf den überkommenen sozialen und religiösen Organisationsformen. (Ein pittoreskes Beispiel hierfür ist das kleine Königreich Sanwi, das direkte Beziehungen mit Frankreich fordert.) Der Partikularismus selbst innerhalb der neuen Republiken findet so einen Nährboden; im politisch und administrativ weit weniger entwickelten Belgisch-Kongo will man sogar den Stammeshäuptlingen den erblichen Anspruch auf einen Sitz im Senat des unabhängigen Staates sichern.

Weiter kompliziert wird die Situation durch die konfessionelle Trennung. Während das Christentum in den Aequator-Regionen relativ starken Eingang gefunden hat, konnte der Islam in den nördlichen Gegenden, gestützt auf die Sultanate, weiter vordringen. In der Republik Tschad kam es vor kurzem zur Bildung einer muselmanischen Einheitspartei, welche die bisherigen Splittergruppen zusammenfaßt und ein ernst zu nehmender Konkurrent für die RDA-Mehrheit zu werden droht.

Die neue politische Führerschicht im Schwarzen Afrika sieht sich deshalb der Notwendigkeit gegenüber, auf den alten Traditionsstrukturen aufzubauen und das von Westeuropa übernommene parlamentarische System gewissermaßen „aufzupfropfen" oder aber auf die Kräfte zurückzugreifen, die hier nach dem Kriege neu entstanden, das heißt vor allem auf die Gewerkschaftsbewegung. Aufgebaut nach dem Vorbild der französischen Bewegungen, der kommunistischen CGT, der

sozialistischen „Force Ouvrière“ und der christlichen CFTC, trennten sie sich nach 1956 in steigendem Maße von diesen. Als einzige organisierte Formationen stellten sie die meisten Führer und Kader der neuen Parteien. Der Gewerkschaftsführer Sékou *Touré* löste sich aus der Abhängigkeit der Pariser Zentrale und gründete im Januar 1957 die „Union Générale des Travailleurs d'Afrique Noire“ (UGTAN), die ihren kommunistischen Ursprung jedoch nicht verleugnete, sich ein revolutionäres Programm gab und die Avantgarde der Unabhängigkeitsbewegung bildete. 1958 zählte sie 300 000 Mitglieder (allein 90 vH aller Gewerkschaftsangehörigen in Westafrika). Sékou Touré sicherte sich dank dieser Organisation die absolute Vormacht in Guinea. Die Tatsache, daß die UGTAN die sofortige Unabhängigkeit und die Ablehnung der Communauté äußerst aktiv propagierte, führte dann 1959 zum offenen Bruch: an der Elfenbeinküste und im Senegal wurden die von ihr durchgeführten Streiks brutal unterdrückt, und die Gewerkschaft wurde vom öffentlichen Leben ausgeschlossen; im Mali-Bund schlossen sich die UGTAN-Sektionen zu einer neuen Einheitsgewerkschaft zusammen (mit Ausnahme einer christlichen Gruppe); in den Staaten des „Rates der Entente“ lösten sich die Sektionen gleichfalls von der Vormundschaft Sékou Tourés. Als Reaktion auf die stark vom kommunistischen Gedankengut beeinflußte UGTAN bemühten sich christliche Gewerkschaftler um die Bildung einer alle Republiken der Communauté umfassenden unpolitischen Organisation, der „Confédération Africaine des Travailleurs Croyants“ (CATC), die ein Gegengewicht gegen Marxismus und Panafrikanismus bilden sollte. Es gelang ihnen jedoch ebensowenig wie den freien (sozialistischen) Gruppen, von dem Auseinanderfall der UGTAN dauerhaft zu profitieren.

Die Aussichten für ein Nebeneinanderbestehen mehrerer Gewerkschaftsbünde sind in diesen Ländern offensichtlich gering. Die Notwendigkeit, mit den Problemen aus eigener Kraft fertig zu werden, zwingt sie ebenso wie die politischen Parteien, deren Führer fast alle aus ihnen hervorgegangen sind, auf den Weg der Einheitsorganisation. Jede der Mehrheitsparteien hat naturgemäß die Tendenz, ihre Stellung auszubauen, wobei die oppositionellen Kräfte auf eine Rolle verwiesen werden, die sich mit parlamentarischen Spielregeln nicht immer in Einklang bringen läßt.

Ganz ohne Zweifel hat das Beispiel Guineas hier eine große Anziehungskraft ausgeübt. Sékou *Touré* warf die parlamentarischen Methoden entschlossen über Bord. Mit Hilfe seiner Gewerkschaft baute er eine Einheitspartei auf, die auf eine Erfassung der Massen und eine intensive Propagandaarbeit abzielt. Er konnte so den Widerstand der Peuls-Stämme ausschalten (bei denen während der Volksabstimmung noch beachtliche Minderheiten für Frankreich stimmten) und das tun, was die Kolonialmacht nie hätte durchführen können: die Zwangsarbeit einführen und alle Macht in der Hand seiner Partei vereinigen.

Die Republik Sudan, die politisch stets sehr stark nach Guinea ausgerichtet war, sollte dem Vorbild Sékou Tourés sehr bald folgen. Die „Union soudanaise“ in Bamako, der Stadt, von der die Unabhängigkeitsbewegung Westafrikas ihren Ausgang genommen hatte, hat die Struktur und die Methoden der Einheitspartei nach marxistischen Leitbildern übernommen. Ihre Führer üben alle Regierungsfunktionen aus, so daß sich Partei und Regierung kaum noch voneinander trennen lassen. Das „Politbüro“ kontrolliert über ihre Organisation, ihre Jugendgruppen usw.

die gesamte politische Tätigkeit im Lande, die Opposition wurde zur Bedeutungslosigkeit verurteilt, radikale Gruppen wurden aufgesogen. Ihr Chef, Modibo *Keita*, beseitigte die Eigenständigkeit der Stammeshäuptlinge, so wie dies *Touré* in Guinea getan hatte; die Nomadenstämme der östlichen Regionen werden gleichfalls unter ständiger Kontrolle gehalten. Diese Entwicklung führte zu Reibungen mit der föderierten Republik Senegal, wo die radikale Politik Keitas nicht immer gebilligt wird und man sich bemühte, die ungestümen Forderungen nach Unabhängigkeit zu bremsen.

Auch in Ghana, dessen Regierungschef Kwame *Nkrumah* sich gegen die „Balkanisierung" Afrikas in schwache, nur nominell unabhängige Staaten wandte und eine neue Konferenz zur ideologischen Ausrichtung aller afrikanischen Unabhängigkeitsparteien ankündigte (am 9. Januar 1960), scheint die Methode Sékou Tourés auf fruchtbaren Boden gefallen zu sein. *Nkrumah* plant in der Tat, seine Partei nach dem Modell Guineas umzubilden und sich zum Sekretär eines Zentralkomitees machen zu lassen, das alle politischen und öffentlichen Tätigkeiten koordinieren soll, während die Regierung nur noch als „ausführendes Organ" fungiert.

FRANZÖSISCHE UNION ODER FRANZÖSISCHES COMMONWEALTH

Angesichts dieser Entwicklung — oder vielmehr Auseinanderentwicklung — in den neuen afrikanischen Republiken, angesichts der Partikularinteressen auf der einen, der Tendenzen zu Neugruppierungen auf der anderen Seite, wurde es den Pariser Verantwortlichen spätestens im Laufe des Herbstes 1959 klar, daß die 1958 geschaffene Konstruktion der Communauté nicht arbeitsfähig war. In der Verfassung von 1958 war zwar ein recht kompliziertes System von Gemeinschafts-Organen, gemeinsamen und einzelstaatlichen Kompetenzen und Verwaltungen vorgesehen, doch hatte man die zukünftige Entwicklung offen gelassen, indem man den afrikanischen Mitgliedern das Recht zugestand, aus dem Verband auszutreten oder sich zumindest Souveränitätsrechte übertragen zu lassen. Es war schon ein großer Glücksfall, daß General *de Gaulle* in Frankreich die Regierung übernahm, als die Emanzipationsforderungen der überseeischen Gebiete immer drängender wurden, denn allein seine Autorität vermochte es, diese für Frankreich revolutionäre Lösung durchzusetzen. Er plante ursprünglich einen weit engeren Zusammenschluß, als es die „Communauté" dann wurde, erkannte aber auf seiner afrikanischen Rundreise im Sommer 1958, daß Frankreich dem Selbständigkeitsstreben der Kolonien nicht Einhalt gebieten konnte. In ähnlicher Weise trat er Mitte Dezember 1959 eine neue „Flucht nach vorn" an, indem er in St. Louis und in Dakar — für die meisten französischen wie afrikanischen Politiker völlig unerwartet — den Wunsch des Mali-Bundes nach der vollen Souveränität akzeptierte und damit der Reform der Gemeinschaft zustimmte.

Der Fall Guinea hatte nur zu deutlich bewiesen, daß man mit einer systematischen Sperrung und Verweigerung der Zusammenarbeit nur erreichte, die afrikanischen Staaten in die Arme anderer Mächtegruppen und ideologischer Einflüsse zu treiben. Die Existenz Guineas konnte von den Verfechtern der Unabhängigkeit als wirksames Argument benutzt werden, und auch in Paris konnte man sich der Einsicht nicht verschließen, daß die Bildung von souveränen Staaten entlang der

afrikanischen Westküste — Togo, Nigeria, Kamerun und nun auch Belgisch-Kongo — die Länder der Communauté buchstäblich in eine politische Zwickmühle brachte, da sie sich auf die Dauer unmöglich mit weniger begnügen konnten, als den Nachbarstaaten zugestanden wurde.

De Gaulles Entschluß öffnet nun den Weg für eine vernünftige Neuordnung der Beziehungen zwischen Frankreich und seinen ehemaligen afrikanischen Besitzungen, eine Neuordnung, die nicht mehr auf dem Gedanken einer französisch-afrikanischen Union, sondern eines „Commonwealth" nach britischem Vorbild beruht. Es ist dies zweifellos ein Sieg des Mali-Bundes und vor allem Léopold *Senghors*, der als erster die Umwandlung der „Communauté" in ein „Commonwealth" gefordert hatte.

Die beiden Mali-Staaten und die Republik Madagaskar haben in Paris bereits die Verhandlungen mit der französischen Regierung über die Uebertragung der vollen staatlichen Souveränität aufgenommen; Mauretanien, die Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik haben zu erkennen gegeben, daß sie dieser Prozedur folgen werden. In den Ländern des „Rates der Entente" verhielt man sich zunächst sehr reserviert, doch deutet die Erklärung des Regierungschefs von Dahomey, Hubert *Maga*, er werde die Bevölkerung über die Frage „enge Union mit Frankreich oder Unabhängigkeit im Rahmen der Communauté" abstimmen lassen, darauf hin, daß man sich auch hier der vom Mali-Bund eingeleiteten Entwicklung nicht mehr entziehen kann.

Von wesentlicher Bedeutung ist hier, daß alle afrikanischen Republiken die Unabhängigkeit mit Frankreich und nicht, wie Guinea, gegen Frankreich verwirklichen wollen. Wenn sich auch zahlreiche französische Rechtskreise mit diesem Gang der Dinge nicht abfinden wollen und von „Verschleuderung des Kolonialreiches" sprechen, so kann Frankreich damit doch einen beachtlichen politischen Erfolg für sich buchen, der seine internationale Stellung nur stärken kann. Ganz abgesehen davon, daß Präsident *de Gaulle* bei der afrikanischen Bevölkerung ein immenses Prestige genießt und als Garant einer liberalen, weitschauenden Politik gilt, sind die Verantwortlichen im Schwarzen Afrika in ihrer überwiegenden Mehrheit davon überzeugt, daß sie an Frankreich Anlehnung suchen müssen, wenn sie verhindern wollen, daß ihre kleinen Länder zum Spielball einander widerstreitender Interessen werden.

Die französische Sprache, die in allen Republiken offizielle Landessprache ist, die französische Verwaltungstradition und vor allem die Wirtschafts- und Währungseinheit innerhalb der Franc-Zone sind verbindende Elemente, die man nicht missen will und auch nicht missen kann. Ein Vergleich zwischen dem Volkseinkommen und den Gesamtausgaben dieser Länder läßt erkennen, daß lediglich die Elfenbeinküste mehr erzeugt, als sie ausgibt; alle anderen Republiken sind auf eine starke französische Finanzhilfe angewiesen. Im Jahre 1958 erhielten die Mitglieder der „Communauté" aus französischen öffentlichen Mitteln über 45 Milliarden Francs zur Deckung der Verwaltungsausgaben und über 85 Milliarden Francs (davon etwa 14 Milliarden in Form von Krediten) für die wirtschaftliche Entwicklung. Im Jahre 1959 beliefen sich die französischen Subventionen auf über 100 Milliarden Francs, und auch in Zukunft werden Aufwendungen in

gleicher Höhe notwendig sein, um diese Länder lebensfähig zu halten und sie in den Stand zu setzen, mit den Problemen der Unterentwicklung fertig zu werden. Der Hilfsfonds der EWG, über den innerhalb von fünf Jahren 500 Millionen Dollar an die assoziierten Gebiete verteilt werden sollen, kann und soll diese Leistung Frankreichs nicht ersetzen, sowenig wie die Investitionen der Privatwirtschaft. So haben beispielsweise die schwarzen Regierungen die Verringerung der sogenannten sozialen Investitionen des Hilfsfonds zugunsten der produktiven Investitionen gefordert, da sie nicht über die notwendigen Mittel verfügten, um die einmal mit diesem Geld gebauten Krankenhäuser usw. künftig auch unterhalten zu können. Die noch Jahre dauernde finanzielle Abhängigkeit der Gebiete südlich der Sahara von den französischen Staatsfinanzen ist deshalb eine Tatsache, an der das Streben nach formeller Unabhängigkeit, nach — wie es heißt — „internationaler Souveränität", nicht vorbeigehen kann.

Soweit dies aus den in Paris begonnenen Verhandlungen bereits ersichtlich ist, werden die Einzelstaaten das Recht auf eigene Diplomatie (Sitz in den Vereinten Nationen), auf eine eigene Armee und alle anderen Attribute der Souveränität erhalten und dann Frankreich in „Assoziierungs-Verträgen" die teilweise Ausübung dieser Rechte übertragen (beispielsweise diplomatische Vertretung in Ländern, in denen sie keine eigenen Missionen unterhalten, Stationierung von französischen Truppen usw). Die Fragen der Koordinierung der Verwaltung, des Schulwesens, der technischen und finanziellen Hilfe werden voraussichtlich gleichfalls in bilateralen Verträgen geregelt. Durch die Reform der Verfassungsbestimmungen der Communauté sollen die Gemeinschaftsorgane (Exekutivrat und dessen direkte Dienststellen), dem Modell des britischen Commonwealth entsprechend, offenbar in ein Ministerium für die Communauté und eine Konferenz der Premierminister aller Mitgliedstaaten umgewandelt werden. Diesen Zusammenschluß von selbständigen Staaten, der auf gemeinsamen politischen Grundauffassungen und wirtschaftlichen Interessen beruht, scheint man jetzt in Paris entschlossen anzustreben. In diesem Gesamtverband soll dann auch nach Beendigung des Algerien-Krieges und Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes ein neuer Staat seinen Platz finden können und damit das größte politische Hindernis ausgeräumt werden, das einer dauernden Zusammenarbeit zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien noch im Wege steht.

Angesichts dieser Entwicklung von „Neo-Imperialismus" zu sprechen, wie dies auf der letzten Afrikanischen Konferenz in Tunis geschah, kommt einem bewußten Leugnen der Tatsachen gleich. Es wäre töricht, die afrikanischen Republiken aus einer reinen Trotzreaktion in eine völlig ungewisse, von wirtschaftlichen Nöten begleitete Zukunft entlassen zu wollen, und es wäre nicht weniger unklug, wollten sich deren Führer unter Berufung auf eine rein theoretische, durch die wirtschaftlichen Faktoren geleugnete Unabhängigkeit der Vorteile des Zusammengehens mit Frankreich berauben. Durch die Emanzipierungspolitik *de Gaulles* hat die Communauté die Chance eines Neubeginns erhalten; es liegt jedoch an den Afrikanern selbst, den Beweis zu erbringen, daß die Communauté, wie man es einmal vom britischen Commonwealth gesagt hat, „nicht etwas weniger als die Unabhängigkeit ist, sondern etwas mehr".

Dokumentarischer Anhang

Kommuniqué der sechsten Sitzung des Exekutivrates der Communauté in Saint-Louis-du-Sénégal am 11. und 12. Dezember 1959

Der Exekutivrat der Communauté trat am 11. und 12. Dezember 1959 unter dem Vorsitz von General de Gaulle, dem Präsidenten der Communauté, in Saint-Louis-du-Sénégal zusammen.

1. Der Staatsminister für Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit berichtete dem Rat über die Abstimmung der verschiedenen Entwicklungspläne und die Organisation der Zusammenarbeit. Nach einem Gedankenaustausch, in dem die gemeinsamen Probleme und die Probleme der einzelnen Staaten dargelegt wurden, wurden die Bedingungen geprüft und genau festgelegt, unter denen die Französische Republik Hilfe gewähren wird. Man kam überein, daß bestimmte Maßnahmen von einem aus Vertretern aller Staaten zusammengesetzten Organ beschlossen werden sollen.

2. Der Siegelbewahrer trug dem Rat die Empfehlungen des Berichts vor, der vom Justizausschuß vorgelegt wurde. Diesen Empfehlungen wurde zugestimmt; namentlich denen, die sich auf folgende Fragen beziehen: auf den besonderen Aufbau des Staatsrats und des Kassationsgerichts; auf die Vollstreckung von Urteilen der Justizbehörden eines Staates auf dem Hoheitsgebiet der anderen Staaten; auf die Ausübung des Gnadenrechts und auf die Ausbildung von Justiz-, Polizei- und Verwaltungsbeamten aus den afrikanischen Staaten und Madagaskar.

3. Nach Anhören der Ausführungen des Präsidenten der Republik Ober-Volta über Rundfunksendungen beschloß der Rat, daß jeder einzelne Staat darüber wachen soll, daß die Sendungen einen objektiven und toleranten Charakter haben, insbesondere anderen Mitgliedstaaten der Communauté gegenüber.

4. Der Rat befaßte sich mit der internationalen Lage. Der Außenminister gab einen Ueberblick über die Entwicklung. Außerdem erwirkte er die Billigung der Empfehlungen des Berichts, der vom Ausschuß für die Beziehungen der Communauté zu den internationalen Organisationen vorgelegt wurde. Der Präsident der Madagassischen Republik und der Premierminister der Elfenbeinküste berichteten dem Exekutivrat über ihre Teilnahme an der Arbeit der Vereinten Nationen und ihren Aufenthalt in Amerika.

5. Der Premierminister der Französischen Republik legte die ersten Ergebnisse des Berichts des Sachverständigenausschusses vor, der mit der Ausarbeitung der grundsätzlichen Bestimmungen für die gemeinsame Staatsbürgerschaft und der Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb der nationalen Staatsbürgerschaft in den verschiedenen Staaten betraut ist.

6. Für die Vorbereitung der Arbeit der zweiten Sitzungsperiode des Senats der Communauté wurden die erforderlichen Beschlüsse gefaßt. Der Haushaltsplan für die Einrichtungen und Dienste der Communauté wurde verabschiedet.

7. Der Präsident der Communauté hat dem Rat das Ersuchen der Republik Senegal und der Republik Sudan, die in der Föderation von Mali zusammengeschlossen sind, unterbreitet, das auf die Aufnahme von Verhandlungen mit der Französischen Republik abzielt, um durch Uebertragung von Zuständigkeiten und gleichzeitige Unterzeichnung von Abkommen über Zusammenarbeit die Unabhängigkeit zu erlangen, wobei die Zugehörigkeit zur Communauté unberührt bleiben soll, deren Einrichtungen gegebenenfalls entsprechend angepaßt werden könnten. General de Gaulle erklärte, daß die Französische Republik offiziell ihre Zustimmung zu der Eröffnung dieser Verhandlungen geben wird, nachdem der Exekutivrat nunmehr in Kenntnis gesetzt sei.

Quelle: *Afrika-Informationsdienst*, Nr. 1/1960, Dokument Nr. 57.

Der europäische Distrikt*

Eine Untersuchung zur Frage des Sitzes der europäischen Institutionen

Von Hermann Kopf

DER GEDANKE DES EUROPÄISCHEN DISTRIKTS

Bei der Beratung eines Berichtes über den Sitz der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, des Gemeinsamen Marktes und Euratoms am 4. Juni 1958 erfolgte im Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments ein Meinungsaustausch über den Gedanken, einen europäischen Distrikt zu schaffen. Die Abgeordneten *Dehousse* und *Santero* schlugen damals einen Text vor, in dem sie die Regierungen aufforderten, „ein öffentlich-rechtliches Statut auszuarbeiten, demzufolge der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet der Sitz der Institutionen errichtet wird, auf die Ausübung seiner Souveränität verzichtet, soweit dies für die Unabhängigkeit und das reibungslose Funktionieren der Institutionen erforderlich ist". Bei dieser Gelegenheit wurden verschiedene rechtliche Lösungen wie der Vatikanstaat, die ehemaligen Konzessionen in China und Washington mit dem „District of Columbia" angeführt, von denen jedoch keine auf die europäische Hauptstadt anwendbar schien.

Die späteren Erörterungen und Ueberlegungen haben gezeigt, daß die von den Abgeordneten Fernand *Dehousse* und Natale *Santero* vorgeschlagene Definition die wesentlichen Elemente enthielt, durch die der Rechtsbegriff des europäischen Distrikts bestimmt wird.

Im Anschluß an die Debatte über die Sitzfrage am 14. Mai 1959 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es u. a. heißt:

„Das Europäische Parlament

. . . . .

4. begrüßt den kürzlich von den sechs Regierungen gefaßten Beschluß, konkrete und gründliche Studien über die Möglichkeiten eines einzigen europäischen Distrikts vornehmen zu lassen;

empfiehlt den Regierungen, diese Studien zu beschleunigen, um die Verwirklichung eines derartigen Distrikts voranzutreiben;

behält sich das Recht vor, zu gegebener Zeit zu den verschiedenen in Betracht kommenden Möglichkeiten eines Distrikts Stellung zu nehmen, und fordert die Regierungen der sechs Mitgliedstaaten auf, das Parlament genau über die Entwicklung der Frage auf dem laufenden zu halten ..."

---

*) Der nachstehende Beitrag über den europäischen Distrikt ist aus einem dem Europäischen Parlament erstatteten Bericht hervorgegangen. Der Verfasser ist den Mitarbeitern des Sekretariats des Europäischen Parlaments, insbesondere Frau E. Bubba, für ihre Mitwirkung bei der Ausarbeitung des Berichts zu besonderem Dank verbunden.

Bei der am 25. Juli 1959 in Brüssel abgehaltenen Besprechung zwischen den Vertretern der Regierungen der sechs Mitgliedstaaten und einer Delegation des Europäischen Parlaments erklärten die ersteren, daß sie eine Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu der Frage der Bildung eines europäischen Distrikts begrüßen würden. Bei dieser Besprechung ergab sich allerdings eine gewisse Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Frage, ob die Klärung des Begriffs des europäischen Distrikts unabhängig von der noch zu treffenden Wahl des Ortes, der den Sitz der europäischen Institutionen bilden soll, möglich sei. Der Präsident des Ministerrates erklärte dabei, daß die Wahl zwischen den verschiedenen möglichen Konzeptionen eines europäischen Distrikts erst in Verbindung mit der endgültigen Bestimmung des Sitzes vorgenommen werden könne.

Der Politische Ausschuß des Europäischen Parlaments vermochte sich diese Auffassung nicht zu eigen zu machen. Er war vielmehr der Meinung, daß die wesentlichen Elemente eines europäischen Distrikts unabhängig von dem auszuwählenden Ort des Sitzes der Europäischen Gemeinschaft bestimmt werden könnten. Nach der Auffassung des Ausschusses kann, wenn man zunächst geklärt hat, in welchem rechtlichen Rahmen ein europäischer Distrikt verwirklicht werden kann, dieses erarbeitete rechtliche Schema auf jeden Ort Anwendung finden, der bei der Festlegung des Sitzes endgültig ausgewählt wird, und lediglich die praktische Uebertragung der mit dem Begriff des europäischen Distrikts verbundenen Rechtsvorstellung in die Rechtswirklichkeit steht dann in Verbindung mit den geographischen Gegebenheiten des auszuwählenden Ortes. Selbstverständlich kann die Festlegung der räumlichen Erstreckung eines europäischen Distrikts nur im Zusammenhang mit den besonderen Verhältnissen des auszuwählenden Ortes erfolgen.

Die im Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments vollzogene Aussprache ließ die in dem Gedanken des Distrikts hervortretende Hauptsorge deutlich werden: nämlich die Zone, in der der Sitz der Institutionen liegen wird, in einem noch festzusetzenden Maße der vollen Souveränität eines Mitgliedstaats zu entziehen, um ein unabhängiges Funktionieren zu gewährleisten.

Der Gedanke des „Distrikts" scheint vor allem in Verbindung mit der Konzeption entstanden zu sein, nach der die drei Gemeinschaften eine Vorstufe zu einer europäischen Föderation darstellen und daher selbst föderativer Natur sind.

Darüber hinaus kommt aber auch dem Gedanken eines europäischen Distrikts eine symbolhafte und politische Bedeutung zu, weil in ihm die Idee einer europäischen Gemeinschaft, zu der sich die sechs Länder vereinigt haben, ihren offenkundigen und anschaulichen Ausdruck findet.

Bei der Erörterung der Frage der Bildung eines europäischen Distrikts liegt es nahe, zunächst einen Blick in die Vergangenheit zu tun. Die Völkerrechtsgeschichte der letzten Jahrzehnte bietet zahlreiche Beispiele dafür, daß ein Staat auf die Ausübung seiner territorialen Souveränität verzichtet oder wenigstens einer Begrenzung zustimmt. Man kann diese Fälle grosso modo in drei Kategorien einteilen:

1. die Bildung eines völlig unabhängigen Staates (Beispiel: der Vatikanstaat);
2. die Internationalisierung einer Zone, das heißt die Uebertragung der Verwaltungskompetenzen an ein aus Vertretern der einzelnen Staaten zusam-

mengesetztes internationales Gremium. Der Geschichte angehörende Beispiele: Tanger, Saargebiet oder die Fälle der Kondominien wie der anglo-ägyptische Sudan;

3. die Abtretung von gewissen Hoheitsrechten an einen einzigen Staat oder an ein privatrechtliches Rechtssubjekt. Hier handelt es sich um äußerst vielschichtige juristische Institutionen, wie die ehemaligen Konzessionen in China oder die Kapitulationen in der Türkei oder in letzter Zeit die Abkommen über die Errichtung von Militärbasen oder das Statut der Panamakanalzone.

So aufschlußreich ein geschichtlicher Rückblick auf markante Fälle völkerrechtlicher Souveränitätsbeschränkungen sein mag, so ergibt doch eine Prüfung der bisherigen Entwicklung, daß sich unmittelbare Anhaltspunkte für die Schaffung eines europäischen Distrikts aus dem vorliegenden reichen geschichtlichen Material kaum gewinnen lassen. Vielmehr erscheint es notwendig, bei der Herausarbeitung dieses Rechts- und politischen Begriffes von den gegebenen konkreten Tatsachen auszugehen.

Ein Fall allerdings weist in seiner rechtlichen Problematik eine gewisse Aehnlichkeit mit dem vorliegenden Rechtsproblem auf: die Schaffung des Statuts der Panamakanalzone.

Dieser Fall zeichnet sich dadurch aus, daß auf der einen Seite die Souveränität des Staates Panama über das Gebiet der Kanalzone weiter besteht, während auf der anderen Seite die Gebietshoheit durch die Vereinigten Staaten von Nordamerika auf Grund eines Statuts, das zwischen diesen beiden Staaten vereinbart worden ist, ausgeübt wird.

Um den Gedanken eines europäischen Distrikts zu verwirklichen, gibt es nicht nur eine, sondern eine ganze Skala von Möglichkeiten. Es war daher notwendig, den Endpunkt und den Anfangspunkt denkbarer Lösungen, die Minimallösung und die Maximallösung, zunächst zu bestimmen. Erst nach Absteckung dieses Rahmens kann diejenige Lösung ausgewählt werden, die den Erfordernissen der drei Gemeinschaften am besten gerecht wird.

Hierbei mußten alle Möglichkeiten ausgeschaltet werden, die darin hätten bestehen können, daß ein Gebilde in der Form eines eigenen Staates, ähnlich wie es durch Abtretung eines Teiles des italienischen Hoheitsgebietes zum Zwecke der Bildung des Vatikanstaates geschehen ist, geschaffen würde.

DER „BUNDESDISTRIKT"

Wenn die Möglichkeit der Schaffung eines unabhängigen souveränen Staates als ungeeignet ausgeschlossen werden mußte, so konnte als Maximallösung die Möglichkeit erwogen werden, die durch die Schaffung von Bundesdistrikten in einer ganzen Reihe von Bundesstaaten vorgezeichnet worden ist.

„Bundesdistrikt" ist „in den Bundesstaaten Amerikas und in Australien der Name für das Gebiet, das die Hauptstadt für den gesamten Bundesstaat darstellt, ohne zu irgendeinem Bundesland zu gehören" (*Larousse*). So befindet sich die

Hauptstadt eines großen Teils der bestehenden Bundesstaaten in einem „Distrikt". Dies ist der Fall bei Washington, das im Distrikt von Columbia liegt, bei Mexiko-City, das sich im Bundesdistrikt von Mexiko befindet, bei Buenos Aires, das im argentinischen Bundesdistrikt liegt, bei Caracas, das im Bundesdistrikt von Venezuela liegt, bei Rio de Janeiro, das sich im Bundesdistrikt von Brasilien und schließlich bei Canberra, das sich im „Gebiet der Bundeshauptstadt", australischer Bundesdistrikt, befindet.

Die heutigen europäischen Bundesstaaten haben eine solche Lösung nicht ins Auge gefaßt.

Ein Bundesdistrikt wird also aus einem Gebiet gebildet, das einer der Gliedstaaten dem Bundesstaat abtritt. Es handelt sich nicht um einen neuen Staat. Der Distrikt ist unmittelbar der Souveränität des Bundesstaates unterworfen, hat jedoch eine eigene Verwaltungsbefugnis für die lokalen Fragen. Die Souveränität wird also vom Gliedstaat, in dessen Gebiet der Distrikt liegt, dem Bundesstaat übertragen. So definiert, bildet der „Bundesdistrikt" die juristisch geeignetste Form, um den Gliedstaaten gegenüber die Unabhängigkeit der gesamten Bundesorganisation sicherzustellen. Eine Bundeshauptstadt in dieser Form ist in den genannten Staaten jedoch erst entstanden, als die föderative Struktur bereits seit langem bestand.

Würde man diese Lösung auf die Verhältnisse der europäischen Gemeinschaften anwenden, so würde sie bedeuten, daß dasjenige Gebiet, das den Sitz der Gemeinschaften beherbergen soll, aus der Souveränität des Mitgliedstaates, der es zur Zeit untersteht, ausscheiden müßte. Die Souveränität über dieses Gebiet müßte entweder an die drei Gemeinschaften oder an eine Zusammenfassung dieser Gemeinschaften übertragen werden. Die Rolle, die in den Föderalstaaten hinsichtlich des Bundesdistrikts vom Gesamtstaat ausgeübt wird, müßte daher von den drei Gemeinschaften oder ihrer Zusammenfassung übernommen werden.

DER SITZ DER INTERNATIONALEN INSTITUTIONEN

Die Schaffung eines „Bundesdistrikts" müßte als Maximallösung angesehen werden. Es gibt eine Reihe weniger durchgreifender Lösungsmöglichkeiten, um ein Gebiet der vollen Souveränität eines Staates zu entziehen.

Alle Vorrechte und Befreiungen, die das Völkerrecht bereits seit Jahrhunderten den diplomatischen Vertretungen und jetzt auch den internationalen Organisationen zuerkennt, stellen gleichfalls Begrenzungen der territorialen Souveränität eines Staates dar. Hierbei handelt es sich um Befreiungen und Vorrechte, die an die Institutionen geknüpft sind; sie dürfen nicht mit denen verwechselt werden, in deren Genuß Personen mit diplomatischem Status oder die Mitglieder der internationalen Organisationen sind.

In den letzten 50 Jahren haben sich die internationalen Institutionen bemüht, diese Vorrechte weitestgehend auszudehnen. In dieser Hinsicht scheint das Statut des Sitzes der Organisation der Vereinten Nationen in New York besonders interessant, denn es stellt eine Zusammenfassung aller bisher in dieser Richtung gemachten Anstrengungen dar.

Die Ueberlegungen, die zur Schaffung des *headquarters district* der Vereinten Nationen führten, haben in folgenden Worten des französischen Delegierten René *Massigli* ihren Ausdruck gefunden[1]:

„Es müssen alle Vorkehrungen getroffen werden, daß die Organisation ihre Sitzungen völlig unabhängig und unter allen Umständen in völliger Freiheit abhalten kann... Unabhängigkeit bedeutet nicht nur sehr gute Verkehrsbedingungen, Recht zur Code-Benutzung und Mitführung von Diplomatengepäck, sondern bedeutet auch, daß der Sitz an einen Ort gelegt werden muß, wo die Sitzungen in einer Atmosphäre wirklicher Unabhängigkeit und Freiheit stattfinden können."

Die Zone, in der dieser Sitz liegt und die *headquarters district* heißt, hat ein Statut, das 1947 durch ein Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten von Amerika festgelegt wurde. Dieser „Distrikt" steht, wie es im Abkommen heißt, „unter der Kontrolle und der Autorität der UNO", die innerhalb dieser Zone legislative Befugnisse ausüben kann, die jedoch auf das reibungslose Funktionieren der Institution beschränkt sind, sowie Polizeibefugnisse, die aber gleichfalls begrenzt sind. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen verfügt über Polizeigewalt, die ihm von den Vereinigten Staaten übertragen wurde. Die UNO ist berechtigt, innerhalb des Distrikts einen Rundfunk- und Fernsehsender sowie einen Flugplatz anzulegen. Der Distrikt ist im Genuß aller Vorrechte und Befreiungen der diplomatischen Missionen, insbesondere Befreiung von der Gerichtsbarkeit und dem Strafvollzug sowie Schutz des Transits.

Der Sitz der UNO unterliegt jedoch der territorialen Souveränität der Vereinigten Staaten. Die UNO ist Eigentümerin der Zone, in der ihr Sitz liegt; dieses Recht wird durch amerikanisches Gesetz geregelt.

DER GEGENWÄRTIGE STATUS DES SITZES DER EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN

Wenn der Gedanke des „Distrikts" erörtert wird, wird häufig übersehen, daß den europäischen Institutionen durch die den EGKS-, EWG- und Euratom-Verträgen beiliegenden Protokolle bereits Vorrechte und Befreiungen zuerkannt werden. Außer den persönlichen Befreiungen und Vorrechten der Mitglieder des Parlaments, der Mitglieder der anderen Institutionen und der Beamten bestimmen die Protokolle, daß die Gemeinschaften Befreiung vom Strafvollzug, Steuerfreiheit und Freiheit im Transitverkehr genießen. Mit anderen Worten: die Räumlichkeiten, die Gebäude und die Archive der Gemeinschaften sind unverletzlich und können nicht Gegenstand von Zwangsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden sein. Die Gemeinschaften genießen völlige Steuerfreiheit für ihre Guthaben und Einkünfte und eine begrenzte Befreiung für ihre Ankäufe. Für die Nachrichtenübermittlung der Gemeinschaften gelten dieselben Vorrechte wie für die diplomatische Nachrichtenübermittlung.

Den Gemeinschaften wurde jedoch die Befreiung von der Gerichtsbarkeit nicht zuerkannt, obgleich die Mitglieder und Beamten für ihre offiziellen Handlungen die üblichen Befreiungen genießen. Im Gegensatz zu den internationalen Orga-

[1]) Vgl. Ph. *Cahier:* „Etudes des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident", Mailand 1959.

nisationen wie die UNO besitzen die Gemeinschaften ein eigenes System der Gerichtsbarkeit; für ihre Handlungen ist der Gerichtshof der Gemeinschaften und in manchen Fällen sind die nationalen Gerichte zuständig.

Die Befreiungen und Vorrechte gelten also für die Gebäude, in denen sich der Sitz der Institutionen befindet, und überall dort, wo diese sich befinden. Was man gewöhnlich unter dem Ausdruck „Exterritorialität" versteht, ist den Gemeinschaften also bereits zuerkannt, mit Ausnahme der Befreiung von der Gerichtsbarkeit, an deren Stelle ein System getreten ist, das den Grundsätzen des Rechtsstaates und dem eigentlichen Charakter der Gemeinschaften mehr entspricht.

Während die Schaffung eines Bundesdistrikts nach dem Vorbild einer Reihe von Föderalstaaten eine Maximallösung darstellen würde, so ist in der gegenwärtigen Regelung bezüglich der Vorrechte und Immunitäten der Gemeinschaften bereits eine Minimallösung gegeben. Man kann den Komplex der den Gemeinschaften nach geltendem Recht eingeräumten Vorrechte und Immunitäten als eine Form der Exterritorialität ansehen und mit jener Exterritorialität vergleichen, die den diplomatischen Vertretungen und den von ihnen benutzten Räumen nach geltendem Völkerrecht zur Zeit zukommt.

Es stünde nichts im Wege, diesen auf Grund der vorhandenen Protokolle bereits vereinbarten Rechtskomplex mit dem Namen eines europäischen Distrikts zu belegen. Eine derartige Namensgebung würde nichts anderes bedeuten, als daß man einen nach geltendem europäischem Recht bereits bestehenden Rechtszustand mit dem Namen des europäischen Distrikts ausstattet, ohne aber an dem rechtlichen Bestand selber eine Aenderung vorzunehmen. Durch eine derartige Namensgebung würde zum Ausdruck gebracht werden, daß die Minimallösung eines europäischen Distrikts bereits nach geltendem Recht gegeben ist.

Die oben dargestellte Schaffung des *headquarters district* der Vereinten Nationen stellt demgegenüber eine Lösung dar, die sich in der Mitte zwischen der Maximallösung eines Bundesdistrikts und der Minimallösung eines Rechtskomplexes von Vorrechten und Immunitäten bewegt. Die im Falle der Vereinten Nationen gefundene Lösung vermag wertvolle Anhaltspunkte für die Schaffung eines europäischen Distrikts zu geben.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Der Gedanke der Schaffung eines europäischen Distrikts bringt in eindringlicher Weise die Idee der Einheit des Sitzes der Institutionen der europäischen Gemeinschaften zum Ausdruck. Der europäische Distrikt erhält seine volle Bedeutung erst dadurch, daß an diesem Ort, der einem Sonderstatut unterworfen werden soll, möglichst alle Organe der Institutionen ihre Heimat finden sollen. Solange die Institutionen geographisch gestreut sind, ist ein „Distrikt" nicht möglich. Wenn andererseits die Institutionen einmal am gleichen Ort zusammengezogen sein werden, werden sämtliche von ihnen besetzten Gebäude im Genuß der vereinbarten Vorrechte und Befreiungen sein. Der einheitliche Sitz der Institutionen manifestiert sich im einheitlichen europäischen Distrikt.

Bezüglich der räumlichen Erstreckung dieses Distrikts können verschiedene Möglichkeiten erwogen werden.

Man könnte sich darauf beschränken, einen Sonderstatus lediglich für die Gebäude und Archive in Erwägung zu ziehen, die unmittelbar den Zwecken der Organe der europäischen Institutionen dienen. Man könnte weitergehen — auch die UNO ist weitergegangen —, indem man weiteres Gelände dem Sonderstatus unterwirft, das vielleicht für eine Rundfunk- und Fernsehanlage bestimmt ist.

Man könnte noch weitergehen und ein Gebiet einbeziehen, auf dem sich die Wohnungen der Beamten und Angestellten der europäischen Institutionen befinden sollen. Man könnte daran denken, nicht nur einen Stadtteil, sondern eine ganze Stadt zum europäischen Distrikt zu erklären. Man könnte sogar so weit gehen, ein gewisses Gebiet in ähnlicher Weise, wie das bei den Bundesdistrikten der Föderalstaaten gemacht worden ist, als europäischen Distrikt zu deklarieren. In räumlicher Hinsicht gibt es somit zahlreiche Formen der Ausgestaltung.

Der *headquarters district* der Vereinten Nationen umfaßt die Verwaltungsgebäude und das für eine Rundfunk- und eine Fernsehanlage sowie für einen Flugplatz bestimmte Gelände, jedoch nicht das für die Wohnungen der Beamten und Angestellten erforderliche Gelände.

Der Politische Ausschuß des Europäischen Parlaments hat auf Anregung seiner italienischen Mitglieder in einer Entschließung zum Ausdruck gebracht, daß das Gebiet des europäischen Distrikts so groß sein soll, daß alle Gemeinschaften darin untergebracht werden können.

Bei der Schaffung eines europäischen Distrikts kann demgemäß unter einer Reihe von Möglichkeiten gewählt werden. Die Minimallösung würde durch einen Beschluß der Regierungen über die Sitzfrage und durch die Zusammenziehung aller Institutionen in ein und derselben Zone erreicht werden. Diese Zone, die im Genuß der bereits zuerkannten Vorrechte stünde, wäre dann ohne weiteres der „europäische Distrikt".

Es ist jedoch möglich, daß das Parlament die derzeitigen Vorrechte und Befreiungen für die Gewährleistung einer unabhängigen und wirksamen Tätigkeit der europäischen Institutionen als unzulänglich ansieht. In diesem Falle könnten die Gemeinschaften mit dem Staat, auf dessen Gebiet sich der Sitz befindet, ein Abkommen schließen, durch das den Institutionen weitere Rechte zuerkannt würden, namentlich eine befriedigendere Definition der Grenzen der Gültigkeit des nationalen Gesetzes und der Befugnisse der Institutionen, Bestimmungen über die Polizeigewalt und deren Ausübung sowie Bestimmungen, die einen ungestörten, an keine Bedingungen geknüpften Zugang durch das Gebiet des Staates, in dem sich der Sitz befindet, zu den Institutionen der Gemeinschaft gewährleisten.

Innerhalb des Politischen Ausschusses wurde die Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß bereits vor der endgültigen Festlegung des Sitzes der Entwurf eines Uebereinkommens vorbereitet werden soll, das zwischen den Gemeinschaften und dem Staat, in dem sich der Sitz der Institutionen befinden soll, abgeschlossen werden sollte und das die von diesem Staat zu übernehmenden wesentlichen Verpflichtungen enthält.

Die Anwendung der Idee des Bundesdistrikts auf die europäischen Gemeinschaften würde bedeuten, daß dasjenige Gebiet, das den Charakter eines Bundesdistrikts erhalten soll, aus der Souveränität des Staates, dem es zur Zeit angehört,

ausscheidet und daß die Souveränität über dieses Gebiet im Wege der Zession den europäischen Gemeinschaften oder einer zu diesem Zwecke zu bildenden Zusammenfassung derselben übertragen wird.

Für den Fall, daß keiner der Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften bereit sein sollte, im Wege der Zession der Souveränität einen Teil seines Gebietes als europäischen Distrikt den Gemeinschaften zur Verfügung zu stellen, könnten andere rechtliche Formen für die Schaffung eines europäischen Distrikts ins Auge gefaßt werden, bei denen die territoriale Souveränität zwar grundsätzlich dem Mitgliedstaat verbleibt, der sie zur Zeit innehat, wobei jedoch trotzdem gewisse Hoheitsrechte oder ihre Ausübung, die bisher ausschließlich dem Mitgliedstaat zustanden, auf die europäischen Gemeinschaften übertragen werden.

Jeder Bundesstaat setzt eine Teilung der Souveränität zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten voraus. Es erscheint jedoch keineswegs unerläßlich, den Gedanken einer Teilung der Souveränität zur Anwendung zu bringen, falls die territoriale Souveränität des Mitgliedstaates grundsätzlich aufrechterhalten wird, jedoch das Recht auf Ausübung gewisser Hoheitsrechte auf die Gemeinschaften übertragen wird. Eine derartige Uebertragung kann vielmehr im Wege der sogenannten Verwaltungszession erfolgen. Wenn auch im allgemeinen die territoriale Souveränität *(territorial sovereignty)* demselben Staat zusteht, dem auch die territoriale Gebietshoheit *(territorial supremacy)* zukommt, so zeigen doch Geschichte und Lehre des Völkerrechts, daß territoriale Souveränität und territoriale Gebietshoheit hinsichtlich desselben Gebietes verschiedenen Staaten zustehen können. So steht die territoriale Souveränität über die Zone des Panamakanals dem Staate Panama zu, während die aus der Gebietshoheit hergeleiteten Rechte auf Grund einer vertraglichen Abmachung den Vereinigten Staaten von Amerika zukommen; hinsichtlich eines Gebietes, das von einer fremden Macht besetzt ist, steht die territoriale Souveränität dem Staate zu, dessen Gebiet der Besatzung unterliegt, während die Besatzungsmacht von der Gebietshoheit über dasselbe Gebiet Gebrauch macht, das ihrer Souveränität entzogen ist.

Prof. *Verdross* schreibt in seinem Lehrbuch des Völkerrechts[2]:

„Die territoriale Souveränität (territorial sovereignty) wird meistens mit der Gebietshoheit (territorial supremacy) verwechselt. In Wirklichkeit decken sich aber diese beiden Begriffe nicht. Das ergibt sich schon daraus, daß ein Staat die territoriale Souveränität über ein Gebiet besitzen kann, in dem zugleich ein anderer Staat die Gebietshoheit ausübt."

Bei Zugrundelegung dieser Unterscheidung besteht die Möglichkeit, daß das Land, das zur Aufnahme der europäischen Institutionen bereit ist, seine Souveränität aufrechterhält, sich jedoch gleichzeitig bereit erklärt, die Ausübung gewisser Hoheitsrechte auf die Gemeinschaften zu übertragen. Hierbei soll jedoch die Möglichkeit, daß einer der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften hinsichtlich eines Gebietes, das für die Schaffung eines europäischen Distrikts bestimmt ist, in vollem Umfang auf seine Souveränität verzichtet, keineswegs ausgeschlossen werden. Solange ein derartiges Angebot eines Mitgliedstaates nicht vorliegt, empfiehlt es sich, von den bescheideneren Möglichkeiten auszugehen, wonach ein

[2]) Dr. Alfred *Verdross*, „Völkerrecht". Wien, Springer Verlag 1950, 2. Aufl., S. 166.

Mitgliedstaat im Wege der Verwaltungszession die Ausübung gewisser Hoheitsrechte an die Gemeinschaften oder ihre Zusammenfassung überträgt. Eine Uebertragung der Ausübung von Hoheitsrechten ist hierbei in dem Maße notwendig, daß das gute und reibungslose Funktionieren der Einrichtungen der Gemeinschaft gewährleistet wird. Nach der Auffassung des Ausschusses wird es hierbei notwendig sein, über das Ausmaß derjenigen Befreiungen und Immunitäten, die bereits durch die bestehenden Protokolle den Gemeinschaften übertragen worden sind, hinauszugehen und zu prüfen, inwieweit auf dem räumlich abgegrenzten Gebiet des zu bestimmenden europäischen Distrikts die Ausübung gewisser Befugnisse der Legislative, der Polizei, der Finanz- und Steuerhoheit sowie der Gerichtsbarkeit auf die Gemeinschaften übertragen werden müßten.

Die bisher aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

1. die Minimallösung, die darin bestehen würde, die Bestimmungen der drei den europäischen Verträgen hinzugefügten Protokolle über die Vorrechte und Immunitäten auf dem Gebiet anzuwenden, das die Regierungen als europäischen Distrikt auswählen, oder
2. die Zuerkennung weiterer Hoheitsrechte durch das Gastland an die Gemeinschaften, etwa im Sinne des *headquarters district* der UNO oder
3. die Schaffung eines Bundesdistrikts, in dem sämtliche Hoheitsrechte des Gastlandes den europäischen Gemeinschaften oder einer von ihr geschaffenen Gemeinschaft übertragen würden — doch scheint dies nicht unumgänglich notwendig zu sein, um dem Gedanken eines europäischen Distrikts Rechnung zu tragen.

Nach der Auffassung des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments könnte die Errichtung eines europäischen Distrikts unter folgenden Bedingungen erwogen werden:

Der Mitgliedstaat der Gemeinschaft, auf dessen Hoheitsgebiet der Sitz der europäischen Gemeinschaften errichtet wird, wird die territoriale Souveränität über das Gebiet des „europäischen Distrikts" behalten. Er wird aber den Gemeinschaften das Recht auf Ausübung der Gebietshoheit oder zumindest das Recht auf Ausübung derjenigen Verwaltungsbefugnisse übertragen, die für ein reibungsloses Funktionieren ihrer Organe erforderlich sind. Diese Uebertragung soll vorgesehen werden für diejenige Zeitdauer, in der die Gemeinschaften ihre eigene Tätigkeit entfalten werden. Natur und Umfang dieser Befugnisse werden in einem Uebereinkommen festgelegt werden, das zwischen den Gemeinschaften und dem betreffenden Mitgliedstaat abgeschlossen wird[3].

---

[3]) Der Bericht des Politischen Ausschusses, aus dem dieser Beitrag hervorgegangen ist, wurde vom Europäischen Parlament während seiner Januar-Tagung in Straßburg (11.—15. Januar 1960) diskutiert und gebilligt. In einer Entschließung erklärte das Parlament zur Frage des europäischen Distrikts folgendes:

„Das Europäische Parlament,

I.

1. in Beantwortung der Aufforderung der Konferenz der Regierungsvertreter der sechs Mitgliedstaaten vom 25. Juli 1959, eine Studie über die Rechtsgrundlagen der Fragen eines „europäischen Distrikts" anzufertigen,

im Bewußtsein des großen Interesses des Gedankens eines europäischen Distrikts und seiner

Durch die Schaffung eines europäischen Distrikts soll in erster Linie die Funktionsfähigkeit der Organe der Gemeinschaften sichergestellt werden. Die Gemeinschaften sollen ihre Tätigkeit, wie dies der französische Delegierte René *Massigli* in der Versammlung der Vereinten Nationen ausgesprochen hat, in voller Unabhängigkeit und unter allen Umständen in voller Freiheit entfalten. Nur eine Atmosphäre wirklicher Unabhängigkeit und Freiheit gibt die Gewähr für eine segensreiche Entfaltung der Tätigkeit der Institutionen der Gemeinschaften. Zugleich soll jedoch auch der Gedanke der Einheit des Sitzes seinen anschaulichen Ausdruck in der Schaffung eines europäischen Distrikts finden. Aber auch das föderale Element, das den Gemeinschaften innewohnt, soll sich im europäischen Distrikt verwirklichen. In der Schaffung eines europäischen Distrikts soll die Idee eines geeinten Europa ihren sinnfälligen Ausdruck erhalten.

---

symbolischen und politischen Bedeutung als Verkörperung der Idee einer europäischen Gemeinschaft,

in der Ueberzeugung, daß es rechtlich möglich ist, die wesentlichen Elemente zur Bestimmung eines europäischen Distrikts unabhängig von der Wahl des Ortes für den Sitz der europäischen Gemeinschaften festzulegen,

2. Billigt die Ueberlegungen und Schlußfolgerungen des von seinem Ausschuß für politische Angelegenheiten und institutionelle Fragen vorgelegten Berichts über die Probleme eines europäischen Distrikts (Dok. Nr. 66/1959),

ist diesem Bericht folgend der Meinung, daß die Errichtung eines europäischen Distrikts unter folgenden Bedingungen erwogen werden könnte:

Der Mitgliedstaat der Gemeinschaft, auf dessen Hoheitsgebiet der Sitz der europäischen Gemeinschaften errichtet wird, wird die territoriale Souveränität über das Gebiet des „europäischen Distrikts" behalten.

Er wird aber den Gemeinschaften das Recht auf Ausübung der Gebietshoheit oder zumindest das Recht auf Ausübung derjenigen Verwaltungsbefugnisse übertragen, die für ein reibungsloses Funktionieren ihrer Organe erforderlich sind.

Diese Uebertragung soll vorgesehen werden für diejenige Zeitdauer, in der die Gemeinschaften ihre eigene Tätigkeit entfalten werden.

Natur und Umfang dieser Befugnisse werden in einem Uebereinkommen festgelegt werden, das zwischen den Gemeinschaften und dem betreffenden Mitgliedstaat abgeschlossen wird.

Das Gebiet des europäischen Distrikts sollte so groß sein, daß alle Gemeinschaften darin untergebracht werden können.

3. Beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung sowie den Bericht seines politischen Ausschusses als Meinungsbeitrag des Europäischen Parlaments zur Verwirklichung der Idee eines europäischen Distrikts dem Präsidenten der Konferenz der Regierungsvertreter zu übermitteln.

II.

4. Betont, daß die Studie über die Probleme des europäischen Distrikts die politischen Grundprobleme der Bestimmung des Sitzes der europäischen Gemeinschaften nicht verändert und daß die Wahl eines einzigen Sitzes im Sinne der Entschließung vom 23. Juni 1958 eine wesentliche Sorge des Europäischen Parlaments bleibt, . . ."

Materielle Voraussetzungen für eine Wiedervereinigung Deutschlands in der Sicht nichtamtlicher Vorschläge

Von Gernot Scheuer

EINFÜHRUNG

Im folgenden soll versucht werden, in aller gebotenen Kürze einen möglichst treffenden und anschaulichen Ueberblick über diejenigen nichtamtlichen Vorschläge zur friedlichen Wiedervereinigung des geteilten Deutschland in Freiheit zu geben, welche — wenigstens teilweise — heute noch beachtenswert erscheinen. Es werden mithin inoffizielle Anregungen und Pläne von Einzelpersönlichkeiten und Vereinigungen Westdeutschlands und des westlichen Auslandes dargeboten und verglichen, die noch nicht völlig Geschichte geworden sind, denen noch ein gewisser politischer Gehalt zukommen mag. Das aber sind nur Aeußerungen, deren Ausgangspunkt die faktische Teilung Deutschlands in zwei Staatsgebilde ist, welche also die Voraussetzungen und Möglichkeiten zur Ueberwindung dieser mit dem universalen Ost-West-Konflikt leider eingetretenen Trennung untersuchen. Alle nichtamtlichen Vorschläge vor 1948/49 können noch von der Tatsache eines unvermindert fortbestehenden, wenn auch in seiner Handlungsfähigkeit beeinträchtigten Deutschen Reiches ausgehen. Ihnen liegt ein juristischer und politischer Tatbestand zugrunde, der dem heute maßgebenden nicht hinreichend vergleichbar ist. Aus diesen Gründen beschränkt sich die Darstellung auf die Zeit seit 1948/49.

Ein Ueberblick über die nichtamtlichen Vorschläge zur Wiedervereinigung läßt sich nun auf zwei Wegen erreichen. Zunächst kommt eine möglichst vollständige chronologisch-bibliographische Uebersicht in Betracht. Hierzu kann insbesondere auf die Zusammenstellungen von Eugène *Hinterhoff*[1] und Heinrich *von Siegler*[2] verwiesen und Bezug genommen werden.

Zum anderen bietet sich eine systematische Darstellung an, welche bestimmte Typen vorstellbarer Möglichkeiten herausarbeitet und zueinander wie zu den offiziellen und offiziösen Plänen in Beziehung setzt. Sie braucht nicht notwendig mit dem Anspruch auf bibliographische Vollständigkeit aufzutreten, sondern kann sich auf die Verwertung wichtigerer Aeußerungen beschränken. Dieser zweite Weg soll in dem vorliegenden Beitrag beschritten werden. Es ist zuzugeben, daß ein derartiges Vorgehen stets die Gefahr einer gewissen schematischen Erstarrung in sich birgt, daß die größere Uebersichtlichkeit des Systems mit der Vernachlässigung feinerer Nuancen erkauft wird. Bei allem Bemühen läßt sich das nicht ganz verhindern; der Ueberblick ist daher mit der gebotenen Vorsicht zu betrachten.

Kennzeichnend für alle nichtamtlichen Vorschläge ist die Suche nach von Ost und West möglicherweise annehmbaren, von der amtlichen Politik jedoch bislang bewußt oder unbewußt vernachlässigten „Alternativen", nach „dritten Wegen" zur gewaltlosen Aufhebung des status quo. Um den vorhandenen Spielraum für derartige Alternativmöglichkeiten plastisch aufzuzeigen, hat *Brecht*[3] seine Ueber-

legungen zur Lösung der deutschen Frage mit einer Gegenüberstellung der erklärten oder geheimen Maximalforderungen des Ostens und des Westens begonnen. Dieses Verfahren mag durchaus berechtigt sein, wenn es darum geht, einen eigenen Standpunkt zwischen diesen Extrema möglichst deutlich werden zu lassen. Es kann aber zu Mißverständnissen führen, wenn Ziel der Untersuchung gerade nicht die Herausarbeitung einer eigenen Ansicht, sondern die tunlichst objektive Darstellung anderer Meinungen ist. Alle inoffiziellen Vorschläge, selbst die radikalsten, sind und bleiben westliche Vorschläge — im Osten gibt es keine öffentlichen nichtamtlichen Aeußerungen zur Wiedervereinigung.

Kein einziger Vorschlag stellt etwa offen oder auch nur versteckt die freiheitlich-demokratische Grundordnung eines künftigen Gesamtdeutschland zur Disposition. In anderen Punkten freilich, die von den jeweiligen Autoren entsprechend ihrem politischen Standort und ihrer Einschätzung der Fakten für kompromißfähig oder gar verzichtbar gehalten werden, bestehen mehr oder minder erhebliche Abweichungen von den Vorstellungen ihrer Regierungen. Die Uebergänge sind jedoch fließend. Es gibt Vorschläge, die nur das aussprechen, was die voll verantwortlichen Staatsmänner ebenfalls denken, mit Rücksicht auf ihre Stellung aber nicht äußern. Es gibt weiterhin nichtamtliche Vorschläge von gestern, die zu amtlichen Plänen von heute geworden sind. Es empfiehlt sich daher, die systematische Darstellung jeweils mit einem kurzen Abriß der Vorstellungen der Bundesregierung[4] und der Westmächte zu beginnen und sodann zu konstatieren, inwieweit die einzelnen Typen von Vorschlägen sich in gradueller Abstufung bereits von diesem Ausgangspunkt entfernt haben.

Bezüglich des thematischen Inhaltes der nichtamtlichen Vorschläge lassen sich unschwer zwei Hauptphasen erkennen, die sich mit den entscheidenden politischen Abschnitten[5] im wesentlichen decken und dies auch notwendig tun müssen. Die erste Periode, die man etwa von 1948/49 bis 1955 ansetzen kann, ist gekennzeichnet durch die Entstehung und zunehmende Verfestigung zweier deutscher Teilstaatsgebilde während des „kalten Krieges". In der Bundesrepublik Deutschland wird der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat des Grundgesetzes mit einer Wettbewerbswirtschaft organisch aufgebaut; in der Deutschen Demokratischen Republik wird die „Herrschaft der Arbeiter-und-Bauern-Klasse", die volksdemokratische Ordnung gewaltsam durchgesetzt, ein „sozialistischer, demokratischer, friedliebender deutscher Staat" eingerichtet. Diese Staaten bzw. Staatsfragmente werden außen-, militär- und handelspolitisch in die freie Welt bzw. in das sozialistische Lager eingegliedert und jeweils einseitig mit Souveränität ausgestattet. Im Hinblick auf den vordergründigen militärischen Aspekt setzen sich die Vorschläge dieser ersten Periode ausschließlich mit dem materiellen Problem der europäischen Sicherheit auseinander, während trotz der beginnenden außenpolitischen Entfremdung der westdeutschen Parteien bis zum Ende dieser Phase Einmütigkeit darüber besteht, daß jedenfalls im übrigen die Entscheidungsfreiheit der aus freien, gleichen, geheimen und kontrollierten Wahlen hervorgegangenen gesamtdeutschen Organe gelten muß.

Häufig wird allerdings jene erste Phase erst vom Jahre 1952 ab datiert[6]. Das ist insofern bedingt richtig, als durch den sowjetischen Friedensvertragsentwurf vom 10. März 1952[7] und die westliche Antwortnote vom 25. März 1952[8] das unterbrochene Viermächtegespräch über Deutschland wieder in Gang kam und

hierdurch die nichtamtlichen Vorschläge eine Aufwertung erfuhren, die sich in einer Steigerung ihrer Bedeutung und damit auch ihrer Anzahl äußerte. Die entscheidenden weltpolitischen Gegebenheiten waren jedoch vor wie nach 1952 im wesentlichen dieselben. Infolgedessen hat dieses Jahr keinen „qualitativen", sondern lediglich einen „quantitativen" Einschnitt gebracht.

Demgegenüber behandeln die inoffiziellen Vorschläge der zweiten Periode seit 1955, die von der Tatsache zweier konsolidierter und fest in die gegensätzlichen Blöcke integrierter Teilstaatsgebilde ausgehen müssen, neben dem weiterhin im Vordergrund bleibenden Problem der Friedensvertragsvorbehalte, des äußeren Status Deutschlands, in zunehmendem Maße auch andere kritische Punkte. Da sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß eine Wiedervereinigung nicht mehr auf Anhieb durch freie Wahlen, sondern nur noch durch einen langwierigen Prozeß der allmählichen, schrittweisen außenpolitischen Entspannung und innenpolitischen Annäherung zu erzielen ist, werden die sich damit aufdrängenden formellen Probleme erörtert, wer mit wem worüber beraten und beschließen soll, ferner welche Reihenfolge gesamtdeutscher Institutionen (Stufenpläne) eingehalten werden und was für ein Verhältnis (Junktim) zwischen Sicherheit und Wiedervereinigung bestehen soll. Die nunmehr gleichfalls erforderliche Auseinandersetzung mit dem materiellen Problem der Verfassungsvorbehalte, des inneren Status eines wiedervereinigten Deutschland, ist erst in Ansätzen erkennbar. Hierin dürfte die Entwicklung noch nicht abgeschlossen sein.

Die formellen Fragen nach dem geeigneten Verhandlungspartner und der Wiedervereinigungsprozedur sollen hier nicht dargestellt werden. Der systematische Ueberblick über die nichtamtlichen Vorschläge seit 1948/49 beschränkt sich vielmehr auf die materiellen Voraussetzungen für eine friedliche Wiedervereinigung des geteilten Deutschland in Freiheit, auf den künftigen Status Gesamtdeutschlands.

ERSTE MATERIELLE VORAUSSETZUNG FÜR EINE WIEDERVEREINIGUNG — DER ÄUSSERE STATUS DEUTSCHLANDS

Unumgänglich notwendig für eine Wiedervereinigung Deutschlands war und ist die Verminderung des weltpolitischen Gegensatzes durch Schaffung einer dem ausgewogenen Gleichgewicht der Kräfte gerecht werdenden dauerhaften Friedensordnung in Europa und damit die Festlegung des außen- (militär-) politischen Status Gesamtdeutschlands (Problem der äußeren Sicherheit). Einwendungen grundsätzlicher Art werden gegen diese These nirgends mehr erhoben. Schließlich handelt es sich hierbei um seit langem anerkannte, geradezu typische Friedensvertragsvorbehalte[9]. Außerdem ist das Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion, Polens und der Tschechoslowakei nicht minder legitim als das der Westmächte. Die Folgerungen, welche aus dieser Erkenntnis gezogen werden, sind freilich recht unterschiedlich. Sie sollen im folgenden typenhaft dargestellt werden. Der Leser mag in nüchterner Einschätzung der politischen Gegebenheiten selbst prüfen, in welchem Maße diese Typen realistisch sind, welcher Preis (do ut des) für eine Wiedervereinigung, falls es ihn überhaupt gibt oder gegeben hat, noch vertretbar erscheint.

1. *Vollständige atlantische Bindung* = vorbehaltlose Eingliederung Gesamtdeutschlands in das NATO-System. Dies wäre de facto das militärpolitische Resultat der Konzeption der Bundesregierung — de iure entweder unmittelbar durch einen Anschluß Mitteldeutschlands an die Bundesrepublik als den allein legitimen deutschen Staat[10] oder mittelbar durch die Entscheidungsfreiheit der aus wirklich freien Wahlen hervorgegangenen gesamtdeutschen Organe[11]. Allerdings würde Gesamtdeutschland durch seine voraussichtliche Option für den Westen an die in den Pariser Verträgen enthaltene kontrollierte Truppen- und Rüstungsbeschränkung, namentlich also an den ABC-Waffen-Produktionsverzicht, gebunden bleiben[12]. Gegen diese These von der Entscheidungsfreiheit ist vor allem geltend gemacht worden, daß sie dem Besiegten nicht zukomme, dem Sieger nicht zugemutet werden könne. *Pfleiderer*[13] hat an das Wesen einer Wahl erinnert, das in der Ungewißheit ihres Ausganges liegt. Daß der Osten seine Position in Deutschland nicht dem ungewissen oder gar praktisch gewissen Resultat einer Entscheidung durch die Deutschen aussetzt, liegt in der Tat auf der Hand.

2. *Atlantische Bindung mit Einschränkungen hinsichtlich Mitteldeutschlands.* Dieser Typ entspricht den inzwischen gemilderten Vorstellungen der Bundesregierung. Auf die Stationierung von NATO-Fremdtruppen in Mitteldeutschland wird verzichtet[14]. Ferner könnten „besondere Maßnahmen bezüglich der Verteilung militärischer Verbände und Anlagen" in einem Gebiet westlich der Oder-Neiße-Linie getroffen werden[15]. Eine völlige Demilitarisierung ganz Mitteldeutschlands erscheint nicht ausgeschlossen.

3. *Atlantische Bindung mit Vorbehalten* („Dänemark-Norwegen-Lösung") = Einbeziehung Gesamtdeutschlands in das NATO-System, jedoch mit überwiegendem oder vollständigem Fremdtruppenstationierungsverbot. Die sowjetischen Streitkräfte sollten sich hinter die Oder-Neiße-Linie, die westlichen hinter eine Ruhr-Rhein-Neckar-Linie, den Rhein oder die deutsche Westgrenze zurückziehen und könnten dort Brückenköpfe und Stützpunkte unterhalten. Das Zwischengebiet, also der weitaus größte Teil Deutschlands, würde von deutschen Truppen in ausreichender Stärke verteidigt werden. Derartige Gedanken sind namentlich von Karl Georg *Pfleiderer*[16], Arnold *Brecht*[17], Wilhelm Wolfgang *Schütz*[18] und Erich *Mende*[19] geäußert worden. Eberhard *Menzel*[20] hat, um den reinen Defensivcharakter dieser westlichen Verteidigung noch glaubwürdiger zu machen und um jede Möglichkeit von Grenzzwischenfällen auszuschließen, zusätzlich die Einrichtung einer kontrollierten, militärfreien Zone westlich der Oder-Neiße-Linie empfohlen. Auch der amtlichen Politik sind Gedankengänge dieser Art nicht mehr völlig fremd[21].

4. *Westeuropabindung* = Einbeziehung Deutschlands unmittelbar nur in ein westeuropäisches Bündnissystem, in die WEU oder ein System, das auch die nord- und südeuropäischen Randstaaten umfaßt. Dieser Typ spielte als „Zwei-Säulen-Theorie"[22] in den Auseinandersetzungen um den sinnvollsten Aufbau der westlichen Verteidigung 1950/51 eine gewisse Rolle. Die atlantische Gemeinschaft sollte von zwei Einheiten getragen werden, den Vereinigten Staaten einerseits und Westeuropa mit dem Commonwealth andererseits. Zur Zeit der Pariser Verträge ist Thomas *Dehler*[23] hierauf zurückgekommen.

5. *Kontinentalwesteuropabindung* = Eingliederung Deutschlands unmittelbar nur in die Sechsergemeinschaft. Bei dieser häufig karolingisch-abendländisch

motivierten, speziell von Christlichen Demokraten vertretenen „Drei-Säulen-Theorie“[24] ist nicht nur das Verhältnis zu Amerika, sondern auch zu Großbritannien mit dem übrigen Westeuropa mediatisiert. Militärpolitisch ist dieser Typ seit dem Scheitern der EVG nicht mehr vertreten worden.

6. *Ueberwiegende Westbindung mit ergänzender Ostbindung (Bündnisausgleich).* Hierbei handelt es sich nicht so sehr um einen selbständigen Typ als vielmehr um die vertragliche Absicherung und politische Ergänzung der vorwiegend militärischen Typen 2 bis 4. Als Leitbild dient das Weimarer System *Stresemanns,* nämlich der Locarno-Pakt mit den Westmächten, ergänzt durch die im Berliner Vertrag von 1926 der Sowjetunion gegenüber abgegebene Versicherung, daß dieser Pakt nicht gegen sie gerichtet sei („Ost-Locarno“). Damit wird versucht, Deutschlands Neigung zum Westen mit seiner Mittellage in Europa in Einklang zu bringen. Derartige Gedankengänge sind einige Jahre lang von der FDP[25] *(Pfleiderer*[26], *Dehler*[27], *Mende*[28], *Leverenz*[29]*)* vertreten worden. Unabhängige Persönlichkeiten wie Wilhelm Wolfgang *Schütz*[30], Eberhard *Menzel*[31] und Ferdinand *Friedensburg*[32] haben sich ebenfalls in dieser Richtung geäußert. Dazu gehört zunächst einmal, daß die Bundesrepublik eine überzeugt friedliche Haltung gegenüber der Sowjetunion, Polen und der Tschechoslowakei nicht nur hat, sondern auch immer wieder glaubhaft kundtut und sich somit jeglicher überflüssiger und schädlicher Polemik enthält. Dazu gehört weiter, daß sie diplomatische Ostbeziehungen aufnimmt und pflegt, Gewaltverzichts- und Nichtangriffsverträge abschließt. Insbesondere gehört dazu ein gesamteuropäisches System der wechselseitigen Sicherheit mit Einschluß der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten im Rahmen des Art. 52 der Charta der Vereinten Nationen neben und über den bestehenbleibenden Blöcken der NATO/WEU und des Warschauer Paktes („Verklammerung“, „Ueberwölbung“). Dadurch würde den gegeneinander gerichteten Allianzen der zwar von der einen Seite jeweils abgestrittene, von der anderen aber gleichwohl befürchtete aggressive Gehalt genommen und ihr ausschließlich defensiver Charakter unterstrichen werden. Ein solches Sicherheitssystem müßte etwa eine Gewaltverzichts- (Nichtangriffs-) Klausel mit einer Angriffsdefinition enthalten, die auch „gerechte“ Präventivkriege und innere Umstürze ausschließt. Es müßte ferner eine Streitschlichtungsklausel mit Festlegung der Schlichtungsinstanz und eine Bündnisverwirkungsklausel vorsehen[33]. Seit *Churchills*[34] und *van Zeelands*[35] Anregungen aus dem Jahre 1953 hat auch die amtliche Politik Vorschläge dieser Art unterbreitet[36].

7. *Sicherheitszonen* kontrollierter Truppen- und Rüstungsbeschränkung in einem nach geographischen Merkmalen umschriebenen Gebiet Mitteleuropas ohne oder jedenfalls ohne damit zusammenhängende Aenderung des politischen status quo. Die Teilung Deutschlands wird nicht oder wenigstens zunächst nicht aufgehoben. Vielmehr handelt es sich um ein rein militärisches „Disengagement“ durch Auseinanderrücken der Streitkräfte in Form einer militär-, fremdtruppen- oder kernwaffenfreien bzw. „verdünnten“ (thinned out) Pufferzone. Von westlicher Seite ist dieses Mittel, das auf jedes noch so lockere Junktim zwischen Sicherheit und Wiedervereinigung verzichtet und die Blockzugehörigkeit der erfaßten Gebiete (bis auf weiteres) unberührt läßt, vorerst nur zögernd und entweder wenig tiefgreifend (Inspektionszonen, „Einfrieren“) oder mehr zuungunsten des Ostens erwogen worden. So sieht der (inoffizielle) Plan von Jules *Moch*[37] konzentrische Disengagementkreise um Berlin vor. Lediglich Pierre

Mendès-France[38] hat bisher einen umfassenderen militärischen Entspannungsplan vorgelegt, der anscheinend vom politischen status quo ausgeht und die jetzige Demarkationslinie zwischen Ost und West von der Ostsee bis zum Mittelmeer als Symmetrieachse zugrunde legt. Demgegenüber ist dieser Typ ein wesentlicher Bestandteil aller östlichen Vorschläge, insbesondere der Rapacki-Pläne.

8. *Bündnisfreiheit* (military non-alignment — bewaffnete Neutralität). Hier liegt heute offenkundig der Schwerpunkt der Diskussion über die deutsche Frage. Die zahlreichen nichtamtlichen Vorschläge dieses Typs folgern aus der Mittellage Deutschlands in Europa und Europas zwischen den beiden Weltmächten UdSSR und USA, daß sich ein einseitiges außen- und militärpolitisches Engagement zugunsten des einen oder des anderen Machtblockes verbietet, und zielen damit auf ein echtes — nicht allein militärisches, sondern gerade auch politisches — Disengagement ab, während die Neigung Deutschlands und Europas zum Westen auf die Verfassungs- und Wirtschaftsstruktur beschränkt bleiben soll. Bezüglich der inneren Ordnung und des Handels bleibt also (abgesehen von gewissen später zu erörternden Vorbehalten gegenüber Deutschland selbst) die uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit der berufenen Organe unangetastet, formell gedeckt durch das allgemeine Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und eine besondere Garantie der Weltmächte mit einer Anti-Umsturzklausel, materiell garantiert durch den schrittweisen Abzug aller Fremdtruppen und das absolute Verbot ihres Wiedereinrückens und ihrer Stationierung wie durch eigene Truppen ausreichender Zahl, konventioneller Bewaffnung und geeigneter Form (etwa begrenztes Berufsheer, ergänzt durch eine Miliz) zur Sicherung der Landesgrenzen und Aufrechterhaltung der Staatsordnung. Die jetzigen Blocksysteme sollen hinsichtlich der einbezogenen Staaten allmählich abgebaut und durch ein gesamteuropäisches System der wechsel- oder allseitigen Sicherheit ersetzt werden, das auch eine wirksame Rüstungskontrolle enthalten müßte. Militärisch wären die betreffenden Staaten damit eingeschränkt und gebunden, ohne daß jedoch ein völliges Machtvakuum entstehen würde. Politisch würden sie ihre Handlungsfreiheit, die gegenwärtig im Rahmen der bestehenden Blocksysteme mehr oder minder stark eingeengt ist, zurückerhalten, um im Verein mit den von sich aus neutralen Staaten vermittelnd, ausgleichend und verbindend zu wirken. Die tiefere Begründung für dieses Disengagement ist immer wieder namentlich von George F. *Kennan*[39] und Hermann *Rauschning*[40] gegeben worden. Beide fordern gerade im Zeichen des atomaren Gleichgewichtes des Schreckens eine schöpferische Politik des Westens, die sich von dem bisher vorherrschenden militärischen Denken löst und einen politischen Ausgleich zwischen Ost und West anstrebt, der nur in einer beiderseitigen, gleichwertigen Machtbegrenzung bestehen kann, wenn er nicht zu der gefährlichen Erstarrung des status quo führen soll. Eugène *Hinterhoff* verleiht den ausländischen Stimmen besonderen Ausdruck, die ein Disengagement nicht lediglich als Mittel zur Wiedervereinigung Deutschlands, sondern als Schutz Europas vor der Sowjetunion und zugleich vor einem 70-Millionen-Deutschland ansehen. Aus diesen und weiteren Gründen stehen besonders in der Diskussion des westlichen Auslandes die Pläne im Vordergrund, welche eine umfassendere europäische Lösung einer isolierten gesamtdeutschen vorziehen.

Nach dem Umfang des bündnisfreien Gebietes und den zugrundeliegenden Motiven lassen sich etwa folgende Gruppen unterscheiden:

a) Die „*osteuropäische* Lösung" könnte man als Fortsetzung der Politik des „roll back", der *Befreiung* der Satellitenvölker mit geeigneteren Mitteln bezeichnen. Die bündnisfreie Zone würde hier Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Gesamtdeutschland umfassen. Derartige Gedanken sind von einigen osteuropäischen Exilpolitikern — wie dem Rumänen V. V. *Tilea*[41], dem Tschechoslowaken H. *Ripka*[42] und dem Polen A. *Ciołkosz*[43] — geäußert worden. Henry S. *Reuss*[44] hat ähnliches vorgeschlagen. Hugh *Gaitskell*[45] hält eine diesbezügliche Ausdehnung seines Planes für wünschenswert.

b) Die „*zwischeneuropäische* Lösung", vertreten von William F. *Knowland*[46], Aneurin *Bevan*[47], Sir John *Slessor*[48] und B. H. *Liddell Hart*[49], knüpft etwa an das System *Clemenceaus* nach dem Ersten Weltkrieg an und besteht in der Errichtung eines *Sicherheitsgürtels* (cordon sanitaire, safety belt) zwischen Frankreich und Italien einerseits und der Sowjetunion andererseits. Zu dieser Pufferzone sollen neben den osteuropäischen Staaten und Deutschland auch Finnland, Schweden, die Schweiz, Oesterreich und Jugoslawien gehören. Mitunter wird sie um ganz Skandinavien im Nordwesten und um Griechenland, die Türkei sowie den Nahen und Mittleren Osten im Südosten erweitert. Damit wäre eine ununterbrochene Kette neutraler Staaten von Spitzbergen bis nach Indonesien hergestellt, mit Deutschland und Indien als Eckpfeilern. Der erste Plan dieser Art stammt von Arnold *Brecht*[50]. Er geht jedoch von einem recht weit gefaßten Neutralitätsbegriff aus und ist daher eher als Bündnisausgleich zu charakterisieren.

c) Jene beiden Typen haben sich seit der Auflockerung in Polen und dem ungarischen Aufstand immer mehr zur „*mitteleuropäischen* Lösung" verdichtet. Sie strebt auf einem kleineren, aber besonders wichtigen Gebiet im Herzen Europas eine neutrale Entspannungszone zwischen den beiden Blöcken an, die ein wirklich gleichwertiges Disengagement ermöglichen und Deutschland in eine sichere Gemeinschaft mit seinen östlichen Nachbarn Polen und Tschechoslowakei sowie Ungarn bringen würde. Diese Gedanken sind eng verbunden mit dem Namen Hugh *Gaitskells*[51] und haben sich insbesondere in dem gemeinsamen Plan der Labour Party und des Trade Unions Congress[52] niedergeschlagen. Die Gaitskell-Pläne weisen folgende fünf Stufen auf:

1) Schrittweiser Rückzug aller ausländischen Streitkräfte aus West- und Mitteldeutschland, der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn;
2) wirkungsvolle internationale Kontrolle der begrenzten konventionellen Streitkräfte dieser Länder;
3) Wiedervereinigung Deutschlands;
4) Europäischer Sicherheitsvertrag und Garantie der territorialen Integrität der betroffenen Staaten durch die vier Mächte;
5) Austritt Deutschlands aus der NATO und der Tschechoslowakei, Polens und Ungarns aus dem Warschauer Pakt.

Vom „Polish Freedom Movement in Great Britain"[53], von Denis *Healey*[54], Aneurin *Bevan*[55], Paul *Auer*[56], Eugène *Hinterhoff*[57] u. a. m. sind diese Vorschläge übernommen und zum Teil weiterentwickelt worden. In der Bundesrepublik haben sie jetzt im Deutschlandplan der SPD[58] und auch in dem der FDP[59] ihren Ausdruck gefunden. Hermann *Rauschning*[60] und George

F. *Kennan*[61] betrachten diese mitteleuropäische Zone als mögliches Stadium einer großzügigeren Lösung.

d) Als optimales Fernziel schwebt einigen Autoren ein unabhängiges *Kontinentaleuropa* als ausgleichende *„dritte Kraft"* zwischen der anglo-amerikanischen Gruppe im Westen und der Sowjetunion im Osten vor. Dies würde praktisch eine Auflösung der NATO und einen Abzug der amerikanischen Einheiten nicht nur aus Westdeutschland, sondern vom ganzen Kontinent und ihre Rückverlegung auf periphere Stützpunkte in der Arktis, in Großbritannien und im Mittelmeergebiet bedingen. Von James *Warburg*[62] anscheinend unter Ausnutzung der neuen Europaideen 1949 als dynamische Alternative zur NATO konzipiert, wurde diese Lösungsmöglichkeit in der Folgezeit wiederholt und besonders eindringlich von Hermann *Rauschning*[63] verfochten. Auch *Kennan*[64] scheint ihr zuzuneigen. Der 1. Warburg-Plan enthält noch zusätzliche Sicherungen gegenüber Deutschland — es sollte entmilitarisiert bleiben und einer Ruhrkontrolle unterworfen werden. Aber auch ohne derartige besondere Auflagen wäre ein mitunter befürchteter Alleingang Deutschlands, eine Schaukelpolitik oder „Tauroggen-Rapallo-Schwenkung" durch seine Einbeziehung in den größeren europäischen Rahmen von vornherein aussichtslos und damit unmöglich.

e) Eine Bündnisfreiheit für *Gesamtdeutschland allein* („Oesterreich-Lösung") ist hauptsächlich von deutscher Seite vorgeschlagen worden, so von A. *Nadolny*, Alfred *Weber*[65], Karl *Silex*[66] und der SPD[67] seit 1953 (Fritz *Erler*[68], Erich *Ollenhauer*[69]). Der Schweizer Hans *Fleig*[70] hält diese Möglichkeit ebenfalls für akzeptabel. Andere Ausländer hingegen, gerade auch wenn sie ein Disengagement anstreben, sind aus diversen Gründen gegen eine isolierte Lösung der deutschen Frage und nehmen sie daher allenfalls als Notbehelf hin.

f) Schließlich wäre in Abmilderung der Politik des „Containment" eine unabhängige Stellung für das freie *Westeuropa* denkbar. Tatsächlich wurden derartige Pläne in der Zeit der letzten größeren Europabegeisterung vor Ausbruch der Koreakrise erörtert. Heute sind sie jedoch gegenstandslos.

9. *Neutralisierung* (unbewaffnete Neutralität). Nur zur Vervollständigung sei noch kurz auf die seit 1952 jedenfalls überholten Pläne hingewiesen, welche die Wiedervereinigung Deutschlands durch eine Politik der absoluten Gewaltlosigkeit und folglich den Verzicht auf jegliches Militär zu erzielen hofften. Hierbei hat sich Ulrich *Noack* mit dem Nauheimer Kreis besonders hervorgetan[71]. Da er seine Ideen schließlich über Deutschland hinaus auf Europa erstreckte, bestehen gewisse Berührungspunkte zu den bereits genannten Vorschlägen von V. V. *Tilea*, H. *Ripka* und Henry S. *Reuss*. James *Warburg*[72] und Margret *Boveri*[73] haben demgegenüber eine „Neutralitätsquarantäne" nur für eine Uebergangszeit empfohlen.

*

Damit ist die absolute Grenze des zur Not noch Vertretbaren erreicht oder bereits überschritten. Der nächste Typ, eine „Finnland-Lösung", ein Bündnisausgleich mit verlagertem Schwerpunkt (überwiegende Ostbindung mit ergänzender Westbindung, also „West-Rapallo" statt „Ost-Locarno") ist allenfalls noch abstrakt denkbar, nicht aber mehr konkret vorstellbar.

ZWEITE MATERIELLE VORAUSSETZUNG FÜR EINE WIEDERVEREINIGUNG — DER INNERE STATUS DEUTSCHLANDS

Neben dem Aufbau und der Sicherung einer Friedensordnung in Europa ist für eine Wiedervereinigung Deutschlands jedenfalls seit 1955 die Verminderung des Gegensatzes zwischen den beiden deutschen Teilstaatsgebilden durch Schaffung einer dem Kräfteverhältnis entsprechenden Verfassungsordnung und damit die Festlegung des innen- (staats-, wirtschafts- und sozial-) politischen Status Gesamtdeutschlands erforderlich (Problem der inneren Sicherheit, der Staatszielvorbehalte). Freilich, diese These ist alles andere als unbestritten. Vielmehr wird nach wie vor überwiegend die Forderung erhoben, daß mindestens im Innern die uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit berufener gesamtdeutscher Organe gelten muß. Das ist angesichts des erheblichen Risikos, welches mit irgendeiner — wie immer auch gearteten — Bindung der verfassunggebenden Gewalt durch bestimmte Vorbehalte notwendig verbunden ist, nur zu verständlich. Und es muß jedem Gefühl für Recht und Ordnung widersprechen, wenn nicht einmal für den Bereich der Innenpolitik das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes voll gültig sein soll. Allerdings darf nicht vergessen werden, daß auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland nicht völlig frei erarbeitet werden konnte, daß der Parlamentarische Rat vielmehr Weisungen der drei westlichen Besatzungsmächte zu berücksichtigen hatte. Auch der österreichische Staatsvertrag enthält Vorbehalte bezüglich der Staatsform. Mögen diese Parallelen auch nur bedingt verwertbar erscheinen, so zeigen sie immerhin, daß eine derartige Lösung bei allem natürlichen und berechtigten Widerstreben nicht gänzlich undiskutabel ist.

I. Unverzichtbar für den Westen schlechthin wie für jeden einzelnen freiheitlich-westlich orientierten Menschen und folglich selbst für den radikalsten nichtamtlichen Vorschlag ist jedoch — bei allen möglichen Konzessionen auf anderen Gebieten — die *demokratisch-rechtsstaatliche Grundlage* einer künftigen gesamtdeutschen Verfassung. Sie braucht nicht unbedingt in allen Einzelheiten mit dem republikanischen, freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes übereinzustimmen. Sie muß aber wenigstens alle wesentlichen Menschen- und Bürgerrechte und effektive Garantien gegen ihre Verletzung durch jede Staats- und Verbandsgewalt enthalten. Eine Rezeption volksdemokratischer Elemente, „*politischer Errungenschaften* der DDR“, ist ebenso scharf abzulehnen wie eine Beibehaltung der Volksdemokratie in Mitteldeutschland über die Wiedervereinigung hinaus. Jeder auf diesem entscheidenden Sektor heterogen zusammengesetzte Staat oder Staatenbund würde zur Handlungsunfähigkeit verdammt sein oder gar zu permanenten kommunistischen Staatsstreichversuchen und freiheitlichen Gegenrevolutionen führen.

II. Demgegenüber sind Vorbehalte bezüglich der *Wirtschafts- und Sozialordnung* eines wiedervereinigten Deutschland in Erwägung zu ziehen (Problem der „*sozialen Errungenschaften* der DDR“).

1. Auszugehen ist wiederum von der Konzeption der Bundesregierung, die auch von der FDP[74] und wohl einer sehr qualifizierten Mehrheit der (west)deutschen Bevölkerung geteilt wird. An der *Entscheidungsfreiheit* berufener gesamtdeutscher Verfassungsorgane wird festgehalten. Entsprechend den gegenwärtigen

wahren Kräfteverhältnissen in West und Ost würde dies de facto wahrscheinlich eine gesamtdeutsche Wirtschaftsverfassung zur Folge haben, die derjenigen der Bundesrepublik ähnlich wäre, in der mithin das liberale Element gegenüber dem sozialistischen dominieren würde. Dies gilt jedoch nur im Grundsätzlichen. Auch CDU und FDP denken selbstverständlich nicht daran, die seit 1945 in Mitteldeutschland zwangsweise vorgenommenen sozialistischen Umgestaltungen vollständig und sofort zu beseitigen[75].

2. Um dem Osten wirtschaftlich entgegenzukommen, möglichst ohne Verfassungsvorbehalte in Kauf nehmen zu müssen, ist von verschiedenen Persönlichkeiten wie Hermann *Rauschning*[76], Ferdinand *Friedensburg*[77], Paul *Sethe*[78], Bernhard *Leverenz*[79] und Arnold *Brecht*[80] eine mehr oder minder intensive *Bindung des gesamtdeutschen Außenhandels* vorgeschlagen worden. Das Wirtschaftspotential Deutschlands soll keinem der beiden Blöcke ausschließlich oder überwiegend zur Verfügung stehen, sondern nach dem Prinzip der Gleichbegünstigung West- und Osteuropa entsprechende Chancen einräumen und Leistungen anbieten. Würde Gesamtdeutschland wie die Bundesrepublik der Montanunion und der EWG angehören, müßte es zum Ausgleich an den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Komekon) oder einige seiner Mitglieder (Polen!) eine deutsche Wirtschaftshilfe leisten. Motiv hierfür ist die sowjetische Reparationshaltung 1947, Beispiel das Entgegenkommen Deutschlands Frankreich gegenüber in der Warndt- und Moselfrage bei der Saarregelung 1956; die Dimensionen würden freilich erheblich größer sein. In Kompensation für eine östliche Mitkontrolle der Ruhr käme eine westliche Mitkontrolle Oberschlesiens in Frage. Denkbar wäre schließlich die Festlegung einer wirtschaftspolitischen Neutralität für Deutschland in dem Sinne, daß es supranationalen Systemen nicht beitreten dürfe.

3. Die *Beibehaltung von „sozialen Errungenschaften“* in Mitteldeutschland für eine gewisse *Angleichungszeit* wäre eine weitere mögliche Auflage. Sie wird u. a. von Bischof *Dibelius*[81], Paul *Sethe*[82], Arnold *Brecht*[83], George F. *Kennan*[84] und Eberhard *Menzel*[85] für tragbar gehalten. Der Deutschlandplan der SPD geht ebenfalls von einer solchen Lösung aus. Die Dauer einer derartigen Uebergangsperiode müßte angesichts der fundamentalen Unterschiede in den Wirtschaftsverfassungen beträchtlich sein, wesentlich länger als die Anpassung der Saar und sicher nicht kürzer als die Aufbauzeit der EWG. Problematischer als der Zeitraum ist jedoch der Umfang der vorerst beizubehaltenden wirtschafts- und sozialpolitischen Umgestaltungen. Es darf nicht verkannt werden, daß in der Sprache des dialektischen Materialismus „sozialistische Errungenschaften“ primär gesellschaftliche, politische „Errungenschaften“ sind[86]; das heißt, die „Herrschaft der Arbeiter-und-Bauern-Klasse“ als solche ist die „Errungenschaft“ schlechthin. (Alle — sekundären — „sozialen Errungenschaften“ sind bloße Folgeerscheinungen und daher abhängig von der bestehenden Diktatur des Proletariats.) Eine Beibehaltung d i e s e r „Errungenschaften“ für eine nicht ohne weiteres abschätzbare Zeitspanne wäre aber undiskutabel. In Betracht könnten nur sekundäre „Errungenschaften“ kommen, wie etwa die Bodenreform, die staatliche Großindustrie und der staatliche Großhandel, die Schul- und Hochschulreform.

4. Schließlich könnte die Beibehaltung einiger *„sozialer Errungenschaften“* in Mitteldeutschland *als Reservatrechte* („Minderheitenschutz für die DDR“)

erwogen werden. Vorschläge dieses Typs klingen bei einigen der oben genannten Autoren an. Als Vorbild hierfür könnten die süddeutschen Reservate in der Reichsverfassung von 1871 dienen. Derart einschneidende Verfassungsvorbehalte wären jedoch nur für einen relativ kleinen Kreis „sozialer Errungenschaften" vertretbar, namentlich für die ohnehin kaum mehr rückgängig zu machende landwirtschaftliche Bodenreform und die Verstaatlichung der Schlüsselindustrien. Reservatrechte in größerem Ausmaß würden die wirtschafts- und sozialpolitische Homogenität ernsthaft gefährden, ohne die kein moderner Massenstaat existieren kann.

5. Als letzte Stufe einer Vorbehaltsregelung käme die Festlegung einer Wirtschaftsverfassung für ganz Deutschland in Betracht, in der das *liberale und* das *soziale* Element ausgewogen sind, wie es den Vorstellungen der SPD[87] und des DGB[88] entspricht. Es kann angenommen werden, daß der Deutschlandplan der SPD hierauf abzielt. Hermann *Rauschning* hat in seiner Abhandlung „Die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft"[89] (in der Bundesrepublik) die „Rezeption von Elementen einer bisher für gegnerisch gehaltenen Wirtschaftsordnung", nämlich des Sozialismus, empfohlen und auf die seiner Ansicht nach erforderliche Verbindung der Marktwirtschaft mit einer Rahmenplanung und Vergesellschaftung der Großindustrie hingewiesen. Angesichts seiner sonstigen Aeußerungen besteht kaum ein Zweifel, daß er diese Thesen erst recht im Hinblick auf Gesamtdeutschland verfechten würde. Sehr problematisch ist und bleibt freilich, ob ein solches Ergebnis anders als durch eine freie Mehrheitsentscheidung erzielt werden darf.

III. Ferner kommen Verfassungsvorbehalte hinsichtlich des *Staatsaufbaues* Gesamtdeutschlands in Betracht (Problem der „*Konföderation*")[90]. Die Frage, ob Deutschland *unitarisch, föderativ oder „dualistisch*" reorganisiert werden soll und kann, hängt jedoch eng mit der anderen Frage zusammen, auf welchem Wege und in welchen Etappen Deutschland wiedervereinigt wird[91]. Deshalb soll an dieser Stelle hierauf nicht näher eingegangen werden.

*

Dieser systematische Ueberblick über die materiellen Voraussetzungen zur Wiedervereinigung unseres nun schon so lange geteilten Vaterlandes vermag sicherlich keine sehr erfreulichen Aussichten zu bieten. Diejenigen nichtamtlichen Vorschläge, welche verhältnismäßig unbedenklich erscheinen, sind kaum in die Wirklichkeit umzusetzen. Aber es ist noch nicht einmal sicher oder nur wahrscheinlich, daß die am weitesten entgegenkommenden westlichen Anregungen gegenüber der östlichen Seite realisierbar sind.

ANMERKUNGEN

1) Eugène *Hinterhoff,* „Disengagement", London 1959 (insb. S. 414ff.). *Zitierweise:* Hinterhoff.

2) Heinrich *von Siegler,* „Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands. Eine dokumentarische Diskussionsgrundlage", Bonn — Wien — Zürich, 1. Aufl. 1956 (S. 62ff.), 3. Aufl. 1958 (S. 151ff.); „Dokumentation zur Deutschlandfrage. Von der Atlantik-Charta 1941 bis zur Genfer Außenministerkonferenz 1959", 2 Bände, Bonn 1959 (insb. Bd. I, S. 1060ff.). *Zitierweise:* Siegler 56 — 58 — 59.

3) Arnold *Brecht,* „Wiedervereinigung", 3 Vorlesungen, München 1957, insb. S. 16f. Aehnlich: *Hinterhoff,* S. 73ff.; *Siegler* 56, S. 112ff.

4) Vgl. insbes. „Die Bemühungen der Bundesrepublik um Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch gesamtdeutsche Wahlen. Dokumente und Akten", 3 Bände, her-

ausgegeben vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Bonn 1958/59.

[5]) Vgl. etwa Eberhard *Jäckel*, „Die deutsche Frage 1952—1956. Notenwechsel und Konferenzdokumente der vier Mächte", Frankfurt/Main — Berlin 1957, Einleitung (S. 9); Eberhard *Menzel*, „Die staats- und völkerrechtlichen Probleme der Wiedervereinigung Deutschlands" in Europa-Archiv 18/1958, S. 11—051ff. (11 052f.).

[6]) So beginnt Siegler seine Dokumentation der nichtamtlichen Vorschläge mit dem Pfleiderer-Plan vom 6. 6./2. 9. 1952.

[7]) Wortlaut der an die USA gerichteten Note bei *Jäckel*, S. 23f., sowie Europa-Archiv 7/1952, S. 4832f. Welche Chancen damals verpaßt oder nicht verpaßt wurden, ist bekanntlich seit einigen Jahren Gegenstand einer heftigen Kontroverse. In Erinnerung ist noch die turbulente außenpolitische Mitternachtsdebatte des Bundestages vom 23. 1. 1958 (*Dehler, Heinemann*). An Stimmen hierzu seien nur angeführt Paul *Sethe*, „Zwischen Bonn und Moskau", Frankfurt/Main 1956, S. 36ff., 47ff.; Erich *Kuby*, „Das ist des Deutschen Vaterland. 70 Millionen in zwei Wartesälen", Hamburg 1959, S. 198ff.; „Deutschlandplan der SPD, Kommentare — Argumente — Begründungen", Bonn 1959, S. 26ff., einerseits — Adalbert *Worliczek*, „Bonn—Moskau. Die Ostpolitik Adenauers", München 1957, S. 30ff.; Hilmar Werner *Schlüter*, „Die Wiedervereinigung Deutschlands. Ein zeitgeschichtlicher Leitfaden", Bad Godesberg 1959, S. 89ff.; G. A. *Bürger*, „Die Legende von 1952", Celle 1959, andererseits. Bezüglich der Hintergründe dieser Note s. Wilhelm *Cornides*, „Die Weltmächte und Deutschland. Geschichte der jüngsten Vergangenheit 1945—1955", Tübingen — Stuttgart 1957, S. 250ff.; auch Werner *Erfurt*, „Die sowjetrussische Deutschland-Politik. Eine Studie zur Zeitgeschichte", 4. Aufl., Eßlingen 1959, S. 65ff.; Hermann *Rauschning*, „Mut zu einer neuen Politik", Berlin 1959, S. 138ff., 167f.; *Hinterhoff*, S. 147ff.

[8]) Wortlaut der Note der USA bei *Jäckel*, S. 24f., sowie Europa-Archiv 7/1952, S. 4833f.

[9]) Vgl. die Friedensverträge von 1919 und 1947.

[10]) Dies würde der amtlichen Theorie, die demokratisch legitimierte Bundesrepublik Deutschland sei mit dem Deutschen Reich identisch, am besten entsprechen. Art. 23 Satz 2 des Grundgesetzes läßt diese Möglichkeit zu (Beitritt der 5 mitteldeutschen Länder). Hiervon wurde in den Entwürfen zum Deutschlandvertrag insofern Gebrauch gemacht, als in Art. 7 Abs. 3 eine Bindungsklausel vorgesehen war. In den Bonner Verträgen vom 26. Mai 1952 ist sie zu einer Vorbehaltsklausel abgeschwächt, in den Pariser Verträgen vom 23. Oktober 1954 gestrichen.

[11]) Dies würde dem in der Charta der Vereinten Nationen (Art. 1 Ziff. 2; 55 und 73) niedergelegten Selbstbestimmungsrecht der Völker am besten entsprechen. Vgl. Art. 146 des Grundgesetzes; Art. 7 und 10 des Deutschlandvertrages vom 23. 10. 1954; Punkt 1, 4, 6 und 8 der Berliner Erklärung der drei Westmächte und der Bundesrepublik vom 29. Juli 1957 (Wortlaut: Europa-Archiv 16/1957, S. 10 115f.).

[12]) Höchststärke der Streitkräfte: WEU-Protokoll Nr. II. Absolut und bedingt verbotene Waffen: WEU-Protokoll Nr. III mit 3 Anlagen. Rüstungskontrolle: WEU-Protokolle Nr. III und IV mit Anlage IV; sämtlich vom 23. 10. 1954. Vgl. dazu Punkt 17 des westlichen Friedensplanes vom 14. 5. 1959 (Genfer Stufenplan — Wortlaut: Europa-Archiv 12/1959, S. D 224ff.).

[13]) Vortrag „Für und wider die Verträge" in Waiblingen am 6. 6. 1952 (*Siegler* 56, S. 62).

[14]) Vgl. Punkt 9 der Berliner Erklärung; Punkt 27c des Genfer Stufenplanes von 1959.

[15]) Vgl. Punkt 27a des Genfer Stufenplanes von 1959. So schon Punkt 3 des westlichen Zusicherungsvertragsentwurfes vom 28. 10. 1955 (modifizierter Eden-Plan auf der Genfer Außenministerkonferenz, vgl. Europa-Archiv 1/1956, S. 8516ff.), allerdings nur bei entsprechender Handhabung auch östlich der Oder-Neiße!

[16]) *Pfleiderer*, a. a. O. (*Siegler* 56, S. 62f.).

[17]) Arnold *Brecht*, „Gangbare und ungangbare Wege. Zur Frage der Wiedervereinigung" in: *Außenpolitik*, 1955, S. 685ff. (691); „Alternativen der Wiedervereinigung. Gangbare und ungangbare Wege" in: *Gegenwart*, 1955, S. 554ff. (555); „Wiedervereinigung", a. a. O., S. 35ff. (39).

[18]) Wilhelm Wolfgang *Schütz*, „Die Stunde Deutschlands. Möglichkeiten einer Politik der Wiedervereinigung", Stuttgart 1954, S. 120ff., 129ff.

[19]) Ausführungen von Erich *Mende* über die Grundzüge eines Deutschlandplanes der FDP in Stuttgart am 1. März 1956 (*Siegler* 56, S. 74ff.); Erich *Mende*, „Gedanken zur deutschen Wiedervereinigung" in: *Außenpolitik*, 1956, S. 285ff.

[20]) Eberhard *Menzel*, „Der europäische Sicherheitspakt — ein Schritt zur Entspannung im Ost-West-Konflikt und zur Wiedervereinigung Deutschlands" in Europa-Archiv 11—12/1955, S. 7891ff. (7905).

[21]) In Erinnerung sind noch die Andeutungen *Edens* in seiner Eröffnungsrede zur Genfer Gipfelkonferenz vom 18. Juli 1955: „Wir sollten bereit sein, die Möglichkeiten einer demilitarisierten Zone zwischen Ost und West zu prüfen" (nach *Siegler* 58, S. 319), s. auch Europa-Archiv 16/1955, S. 8105).

[22]) S. hierzu *Cornides*, a. a. O., S. 235f.

[23]) Thomas *Dehler* in Zeitungsartikeln am 8. 2. und 25. 3. 1955 (*Siegler* 56, S. 68).

[24]) S. *Cornides*, a. a. O., S. 236ff.

[25]) Vgl. Josef *Ungeheuer*, „Gebunden an Bonn? Der Weg der Freien Demokraten zur Wiedervereinigung", Bonn 1957.

[26]) Karl Georg *Pfleiderer,* „Vertragswerk und Ostpolitik", Denkschrift vom 2. 9. 1952 (*Siegler* 56, S. 63f.).

[27]) *Dehler,* a. a. O. (*Siegler* 56, S. 68).

[28]) *Mende,* a. a. O. (*Siegler* 56, S. 74ff.; *Außenpolitik,* 1956, S. 285ff.); ferner Bundestagsrede am 23. 1. 1958 (*Siegler* 59, S. 744f.).

[29]) Bernhard *Leverenz,* „Wiedervereinigung — unser oberstes Ziel", Bonn 1957, S. 6ff.

[30]) *Schütz,* a. a. O., S. 22, 103ff. und 133f.

[31]) *Menzel,* „Der europäische Sicherheitspakt ...", a. a. O., S. 7901ff.

[32]) Ferdinand *Friedensburg,* Diskussionsbeitrag zu einem „Mittwochgespräch" in Köln zum Thema „Gibt es überhaupt noch Wege zur Wiedervereinigung?" am 19. April 1956; ferner Ausführungen auf dem Bundesparteitag der CDU in Stuttgart, 27.—29. April 1956. (*Siegler* 56, S. 79f.)

[33]) Bezüglich der Einzelheiten s. insb. die Abhandlung von Eberhard *Menzel,* „Der europäische Sicherheitspakt ...", a. a. O., S. 7891ff.

[34]) Unterhausrede Sir Winston *Churchills* am 11. 5. 1953 (*Hinterhoff,* S. 161, Europa-Archiv 10—11/1953, S. 5738ff.)

[35]) Vorschläge Paul *van Zeelands* vor dem NATO-Rat am 11. 12. 1953 (*Hinterhoff,* S. 164f.).

[36]) Vgl. den westlichen Zusicherungsvertragsentwurf auf der Genfer Außenministerkonferenz 1955 und den Genfer Stufenplan von 1959.

[37]) Jules *Moch,* „Déberliniser? Oui, mais comment?" in: *Le Monde,* 10. 4. 1959 (*Siegler* 59, S. 1010f.; *Hinterhoff,* S. 272, 429). Vgl. hierzu auch Günter *Schütze,* „Französische Vorschläge zur europäischen Sicherheit und zur Lösung der Berlin-Krise" in Europa-Archiv 11/1959, S. 336ff.

[38]) Pressekonferenz von Pierre *Mendès-France* am 2. 4. 1959 (*Hinterhoff,* S. 270—271, 428). Vgl. auch Günter *Schütze,* a. a. O.

[39]) George *Kennan,* „Amerikas Außenpolitik 1900 bis 1950 und ihre Stellung zur Sowjet-Macht", Zürich — Stuttgart — Wien 1952. S. 105ff.; „Das amerikanisch-russische Verhältnis", Stuttgart 1954, S. 77ff.; „Weiter als zur Koexistenz" in: *Außenpolitik,* 1956, S. 481ff.; insb. aber: „Rußland, der Westen und die Atomwaffe (The Reith Lectures)", Frankfurt/Main 1958. S. hierzu Wilhelm *Cornides,* „George Kennan und die Probleme des Friedens in Europa" in Europa-Archiv 3—4/1958, S. 10 503ff.

[40]) Hermann *Rauschning,* „Deutschland zwischen West und Ost", Berlin — Hamburg — Stuttgart 1950; *Rauschning-Fleig-Boveri-v. Rantzau,* „... mitten ins Herz — über eine Politik ohne Angst", Berlin 1954, S. 7ff.; *Rauschning,* „Die deutsche Einheit und der Weltfriede", Hamburg 1955; „Mut zu einer neuen Politik", Berlin 1959.

[41]) Memorandum V. V. *Tileas* an die Außenminister der drei Westmächte, Dezember 1953, und Brief an *The Times,* Juli 1957 (*Hinterhoff,* S. 166, 416), allerdings Entmilitarisierung der bündnisfreien Zone.

[42]) Vorschlag *Ripkas* von 1955 (*Hinterhoff,* S. 417), ebenfalls militärfreie Zone.

[43]) A. *Ciołkosz,* Rede vor der Versammlung der unterdrückten Nationen Europas (ACEN) in New York am 13. 11. 1956 (*Hinterhoff,* S. 419).

[44]) Erklärung des amerikanischen Kongreßmitglieds Henry S. *Reuss* vom 7. 11. 1957 (*Hinterhoff,* S. 214—215, 422), gleichfalls entmilitarisierte Zone.

[45]) Hugh *Gaitskell,* „The Challenge of Co-Existence", Godkin Lecture an der Harvard-Universität am 11. 1. 1957 (*Hinterhoff,* S. 195 bis 196, 420).

[46]) William F. *Knowland,* Ansprache vor dem Verein der Auslandspresse in Washington am 14. 12. 1956 (*Siegler* 58, S. 162; *Hinterhoff,* S. 419).

[47]) Aneurin *Bevan,* Rede vor dem Kongreß der Sozialistischen Partei Italiens in Venedig am 4. 2. 1957 und Interview mit *Combat* am 18. 3. 1957 (*Siegler* 58, S. 163; *Hinterhoff,* S. 421).

[48]) Sir John *Slessor,* Artikelserie in der *New York Herald Tribune* im Januar/Februar 1958 und „Redeployment in Europe" in *The Observer,* 19. 7. 1959 (*Hinterhoff,* S. 223—224, 296—297, 431). Vorher hatte er sich mehr in der Richtung eines Bündnisausgleiches geäußert.

[49]) B. H. *Liddell Hart* in *Reynolds News,* 9. 2. 1958 (*Hinterhoff,* S. 224ff., 423).

[50]) Arnold *Brecht,* „Die Idee eines Sicherheitsgürtels" in: *Gegenwart,* 1955, S. 365ff. (deutsche Ausgabe von: „The Idea of a Safety Belt", *American Political Science Review,* Oktober 1949); vgl. auch *Außenpolitik,* 1955, S. 685ff. (692), *Gegenwart,* 1955, S. 554ff. (555f.); „Wiedervereinigung", a. a. O., S. 40, mit weiteren Literaturangaben.

[51]) Hugh *Gaitskell,* Unterhausrede am 19. 12. 1956; Godkin Lecture an der Harvard-Universität am 11. 1. 1957; Vortrag an der Freien Universität Berlin am 18. 3. 1958; „Disengagement: Why? How?" in: *Foreign Affairs,* sowie verschiedene Interviews (*Siegler* 58, S. 162f.; 59, S. 767; *Hinterhoff,* S. 192ff., 420). Vgl. hierzu auch J. W. *Brügel,* „Die britische Haltung zum Disengagement seit der Suez- und Ungarnkrise" in Europa-Archiv 2—3/1959, S. 65ff.

[52]) Gemeinsame Erklärung der Labour Party und des TUC über Disengagement in Europa vom 23. April 1958 (*Siegler* 59, S. 768ff.).

[53]) Resolution des „Polish Freedom Movement in Great Britain" vom 30. 3. 1957 (*Hinterhoff,* S. 200, 421).

[54]) Denis *Healey,* „A Neutral Belt in Europe", Fabian International Bureau, London 1958, und Unterhausrede am 4. 12. 1958 (*Hinterhoff,* S. 197—198, 244—245, 423, 426); jedoch auch schon früher (vgl. *Brügel,* „Die

britische Haltung zum Disengagement...", a. a. O., S. 68f.)

[55]) Aneurin *Bevan*, Rede in Kopenhagen am 7. 4. 1958 und Unterhausrede am 4. 12. 1958 (*Hinterhoff*, S. 244—245, 273, 424—425).

[56]) Paul *Auer*, ungarischer Exilpolitiker, in *Le Figaro*, 8. u. 9. 2. 1958, und *Le Monde*, 24./25. 8. 1958 (*Hinterhoff*, S. 226—227, 423). Er schlägt die Bildung und Stationierung einer UN-Truppe aus Vier-Mächte-Kontingenten vor.

[57]) *Hinterhoff* in seiner eigenen Stellungnahme in: „Disengagement", a. a. O. (Blue—Print), S. 359ff., 433.

[58]) Deutschlandplan der SPD vom 18. März 1959 (Europa-Archiv 9—10/1959, S. D 187ff.). S. dazu auch Fritz *Erler*, „Disengagement und die Wiedervereinigung Deutschlands" in Europa-Archiv 9—10/1959, S. 291ff.

[59]) Plan der FDP vom 20. März 1959 (Europa-Archiv 9—10/1959, S. D 191ff.). Er ist kein umfassender „Deutschlandplan", sondern ein Gegenvorschlag zu dem sowjetischen Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959. Die hier getroffene systematische Zuordnung zur „mitteleuropäischen Lösung" der Bündnisfreiheit ergibt sich aus einer Zusammenschau der Punkte A 2 („dauerhafte Sicherheitsordnung ... im *mitteleuropäischen* Raum", synchronische Parallelverträge) und B 7, wo die einzelnen Elemente der Bündnisfreiheit *Gesamtdeutschlands* (Europäischer Sicherheitsvertrag, Ausscheiden aus NATO/WEU bzw. Warschauer Pakt, Verzicht auf Teilnahme an östlichen oder westlichen Militärbündnissen, ABC-Waffenverzicht, Fremdtruppenabzug ...) aufgezählt sind.

[60]) Vgl. *Rauschnings* 20 Thesen vom Juni 1955 (*Siegler* 56, S. 69ff.), insb. These 3; ferner „Die deutsche Einheit und der Weltfriede", a. a. O., S. 48.

[61]) *Kennan*, „Weiter als zur Koexistenz", a. a. O., S. 486f.; „Rußland, der Westen und die Atomwaffe", a. a. O., S. 50ff.

[62]) 1. *Warburg*-Plan (Memorandum) vom 26. Februar 1949 (*Hinterhoff*, S. 141—142, 414). Der Westen und die Sowjetunion sollten jedoch je zwei Divisionen weiterhin auf dem Kontinent unterhalten dürfen.

[63]) *Rauschning*, „Deutschland zwischen West und Ost", a. a. O., S. 9ff., insb. S. 45f., 89f., 94ff.; „Die deutsche Einheit und der Weltfriede", a. a. O., S. 41f., 48ff. — eventuell mit Einschluß Englands —; These 4 vom Juni 1955 (*Siegler* 56, S. 69); „Mut zu einer neuen Politik", a. a. O., S. 160ff., 191ff.

[64]) Vgl. *Kennan*, „Rußland, der Westen und die Atomwaffe", a. a. O., S. 78ff.

[65]) Alfred *Weber*, „Nicht Neutralität, aber militärische Ausklammerung" in: *Außenpolitik*, 1954, S. 627ff.

[66]) Vgl. die 10 Thesen von Karl *Silex* in: *Der Tagesspiegel*, 21. 5. 1955 (*Siegler* 56, S. 68f.), insb. These 8.

[67]) Vgl. die Vorschläge der SPD zur Genfer Außenministerkonferenz 1955 (*Siegler* 56, S. 71ff.) und die Entschließung zur deutschen Wiedervereinigungspolitik vom 14. Juli 1956 (*Siegler* 59, S. 548ff.).

[68]) Fritz *Erler*, Rede in der Beratenden Versammlung des Europarats am 20. 4. 1956 (*Siegler* 56, S. 76ff.).

[69]) „Ollenhauer-Plan" der SPD-Bundestagsfraktion vom 23. Mai 1957 (*Siegler* 59, S. 650ff.).

[70]) *Rauschning - Fleig - Boveri - v. Rantzau*, „... mitten ins Herz", a. a. O., S. 22.

[71]) Insb. Denkschrift vor der Weltkirchenkonferenz in Amsterdam 1948; Weimarer Disputation am 26. 8. 1948; Witzenhausener Proklamation vom 18. 5. 1950. S. hierzu sehr eingehend unter Abdruck der Materialien Wilhelm *Cornides*, „Die Neutralitätslehre des Nauheimer Kreises und der geistige Hintergrund des West-Ost-Gespräches in Deutschland" in Europa-Archiv 11/1950, S. 3069ff., 12/1950, S. 3103ff., 8/1951, S. 3879ff.

[72]) 2. *Warburg*-Plan für einen Friedensvertrag mit Deutschland vom 18. 12. 1952 (*Hinterhoff*, S. 158ff., 415).

[73]) *Rauschning - Fleig - Boveri - v. Rantzau*, „... mitten ins Herz", a. a. O., S. 46.

[74]) Vgl. den Plan der FDP vom 20. März 1959, a. a. O.

[75]) Aus der Diskussion hierzu: Berend *von Nottbeck*, „Probleme der Wiedervereinigung", Köln 1956 (aus Aufsätzen und Beiträgen des *SBZ-Archiv* zusammengestellt); Ferdinand *Friedensburg*, „Wirtschaftliche Probleme der deutschen Wiedervereinigung" in: *Außenpolitik*, 1956, S. 757ff. (763ff.).

[76]) *Rauschning*, Thesen 7, 15 und 16 vom Juni 1955 (*Siegler* 56, S. 70f.); „Die deutsche Einheit und der Weltfriede", a. a. O., S. 48 und 66; „Mut zu einer neuen Politik", a. a. O., S. 25.

[77]) *Friedensburg*, a. a. O. (*Siegler* 56, S. 79); ferner „Wirtschaftliche Probleme der deutschen Wiedervereinigung" in: *Außenpolitik*, 1956, S. 757ff. (762f.).

[78]) *Sethe*, „Zwischen Bonn und Moskau", a. a. O., S. 166.

[79]) *Leverenz*, „Wiedervereinigung — unser oberstes Ziel", a. a. O., S. 8.

[80]) *Brecht*, „Wiedervereinigung", a. a. O., S. 46f.

[81]) Otto *Dibelius*, Ausführungen vor Australien-Deutschen am 5. 2. 1956 (*Siegler* 56, S. 78).

[82]) *Sethe*, „Zwischen Bonn und Moskau", a. a. O., S. 157ff.

[83]) *Brecht*, „Wiedervereinigung", a. a. O., S. 41ff.; auch schon in „Gangbare und ungangbare Wege" (a. a. O., *Außenpolitik*, 1955, S. 691f.).

[84]) *Kennan*, „Rußland, der Westen und die Atomwaffe", a. a. O., S. 62f.

[85]) *Menzel*, „Die staats- und völkerrechtlichen Probleme der Wiedervereinigung" in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 051ff. (11 054f.).

[86]) Ein derartiger Schluß wird durch *Ulbrichts* Liste vom 3. 2. 1957 (zitiert im Memorandum der Bundesregierung an die Sowjetregierung vom 20. 5. 1957, Europa-Archiv 13/1957, S. 9960ff.) eher bestätigt als widerlegt.

[87]) Vgl. etwa die Entschließung der SPD zur deutschen Wiedervereinigungspolitik vom 14. 7. 1956 (*Siegler* 59, S. 550f.).

[88]) S. die Erklärung des DGB zum 1. Mai 1957 über die Wiedervereinigung Deutschlands (*Siegler* 59, S. 630ff.).

[89]) *Rauschning*, „Mut zu einer neuen Politik", a. a. O., S. 16ff.

[90]) Hierzu insb. Eberhard *Menzel* in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 051ff. (11 055f.); Rudolf *Schuster*, „Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik" in Europa-Archiv 12/1959, S. 349ff. (mit Anmerkungen von Fritz *Erler*, Europa-Archiv 23—24/1959, S. 702).

[91]) S. dazu neuerdings die systematische Uebersicht bei Theodor *Eschenburg*, „Die deutsche Frage, die Verfassungsprobleme der Wiedervereinigung", München 1959, S. 37ff.

Bisher im Europa-Archiv erschienene Beiträge zur Spaltung und Wiedervereinigung Deutschlands

Mosely, Philip E.: Die Friedenspläne der Alliierten und die Aufteilung Deutschlands. 10/1950, S. 3032—3043.

Cornides, Wilhelm: Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands nach seiner bedingungslosen Kapitulation. Okt./Nov. 1946, S. 209—211.

Altmeyer, Klaus: Die Dokumente vom 5. Juni 1945 und die politische Einheit Deutschlands. 5/1955, S. 7365—7376.

Der Weg zur europäischen Friedenskonferenz. 1. Teil: Aug. 1946, S. 49—56; 2. Teil: Sept. 1946, S. 98—109.

Die Weltmächte vor der deutschen Frage. 1. Teil: Okt./Nov. 1946, S. 174—186; 2. Teil: Dez. 1946, S. 257—272.

Um die Gestalt der geplanten zentralen Verwaltungsstellen in Deutschland. Dez. 1946, S. 273—291.

Volle, Hermann: Die Weltmächte vor der deutschen Frage. 1946—1947. 1. Teil: Mai 1947, S. 549—568; 2. Teil: Juni 1947, S. 621—634.

Volle, Hermann: Die Moskauer Außenministerkonferenz der vier Großmächte vom 10. März bis zum 24. April 1947. Juli 1947, S. 671—737.

Cornides, Wilhelm: Die deutsche Frage nach Moskau. Juli 1947, S. 759—771.

Menzel, Eberhard: Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands. Ein Zwischenbericht über den gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen. Dez. 1947, S. 1009 bis 1016.

Cornides, Wilhelm, und *Volle*, Hermann: Die Londoner Außenministerkonferenz der vier Großmächte vom November-Dezember 1947. Januar 1948, S. 1067—1086.

Die Reparationsleistungen der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. 1. Teil: 7/1949, S. 2029—2034; 2. Teil: 8/1949, S. 2066—2070.

Pegg, C. H.: Die Verhandlungen zwischen Ost und West über die Berliner Blockade von Mai bis September 1948. 1/1957, S. 9503—9512.

Cornides, Wilhelm, und *Volle*, Hermann: Der „Modus vivendi" in Europa. Die Ost-West-Beziehungen und die Pariser Außenministerkonferenz von 1949. 16/1949, S. 2383—2391.

Volle, Hermann: Der Verlauf der Pariser Außenministerkonferenz vom 23. Mai bis zum 20. Juni 1949. 16/1949, S. 2391 bis 2398.

Cornides, Wilhelm: Die Neutralitätslehre des Nauheimer Kreises und der geistige Hintergrund des West-Ost-Gespräches in Deutschland. 1. Teil: 11/1950, S. 3069—3082; 2. Teil: 12/1950, S. 3103—3112; 3. Teil: 8/1951, S. 3879—3892.

Meissner, Boris: Die sowjetische Deutschlandpolitik. Von Stalingrad bis Potsdam. 1. Teil: 23/1951, S. 4525—4538; 2. Teil: 3/1952, S.4683—4694; 3. Teil: 10/1952, S. 4907—4920.

Abendroth, Wolfgang: Deutsche Einheit und europäische Integration in der Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. 19/1951, S. 4385—4392.

Heinze, Kurt: Völkerrechtsprobleme des Verteidigungsbeitrages der deutschen Bundesrepublik. 1. Teil: 4/1952, S. 4711—4723; 2. Teil: 8—9/1952, S. 4851—4864.
Eine Erwiderung von Diether *Posser:* 12/1952, S. 4981—4984.

Abendroth, Wolfgang: Die Diskussion über gesamtdeutsche Wahlen. Uebereinstimmung und Gegensatz in den Gesetzentwürfen von Bonn und Pankow. 6/1952, S. 4781—4786.

Abendroth, Wolfgang: Die gegenwärtige völkerrechtliche Bedeutung des Potsdamer Abkommens vom 2. August 1945. 11/1952, S. 4943—4955.

Barandon, Paul: Deutschland im System der Sicherheitspakte. 12/1952, S. 4975—4980.

Cornides, Wilhelm: Materialien zu den Ereignissen des 16. und 17. Juni 1953 in Berlin und der SBZ. 14—15/1953, S. 5829—5835.

Der Weg zur Berliner Viermächtekonferenz. 2/1954, S. 6307—6308.

Der Verlauf der Berliner Viermächtekonferenz. 1. Teil: 4/1954, S. 6372—6373; 2. Teil: 5/1954, S. 6409—6414.

Das Problem der europäischen Sicherheit auf der Berliner Viermächtekonferenz 1954.
Cornides, Wilhelm: Entwicklungsstadien des europäischen Sicherheitsproblems 1943—1953. 8—9/1954, S. 6489—6496.
Bödigheimer, Walter: Die Verhandlungen über das Sicherheitsproblem auf der Berliner Konferenz. 8—9/1954, S. 6497—6513.

Mende, Dietrich: „Deutschland zwischen West und Ost." Betrachtungen zum Vortrag des Reichskanzlers a. D. Dr. Brüning über „Die Vereinigten Staaten und Europa". 15/1954, S. 6771—6781.

Külz, Helmut R.: Die Wiederherstellung einer vorläufigen deutschen Staatsgewalt in den Erörterungen zwischen Ost und West seit 1945. 9/1955, S. 7510—7520.

Menzel, Eberhard: Der europäische Sicherheitspakt — ein Schritt zur Entspannung im Ost-West-Konflikt und zur Wiedervereinigung Deutschlands. 11—12/1955, S. 7891—7906.

Von der Berliner Konferenz (1954) zur Genfer Konferenz (1955). 15/1955, S. 8053—8059.

Der Verlauf der Genfer Konferenz der Regierungschefs Frankreichs, Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten vom 18. bis zum 23. Juli 1955. 15/1955, S. 8060 bis 8064.

Scheuner, Ulrich: Voraussetzungen und Verfahren der Wiedervereinigung Deutschlands. 16/1955, S. 8071—8080.

Bödigheimer, Walter: Der Verlauf der Verhandlungen zwischen den Regierungsdelegationen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland in Moskau vom 9. bis zum 13. September 1955. 19/1955, S. 8259—8262.

Bödigheimer, Walter: Der Verlauf der Verhandlungen zwischen den Regierungsdelegationen der Sowjetunion und der DDR in Moskau vom 17. bis zum 20. September 1955. 20/1955, S. 8313—8315.

Der Verlauf der Genfer Außenministerkonferenz 1955. 1. Teil: 22/1955, S. 8393—8394; 2. Teil: 23—24/1955, S. 8429—8437.

Winterfeld, Achim: Das Potsdamer Abkommen, das Grundgesetz und die Wiedervereinigung Deutschlands im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes im KPD-Prozeß vom 17. August 1956 und des Memorandums der Bundesregierung vom 2. September 1956. 19/1956, S. 9203—9212.

Rumpf, Helmut: Aktuelle Rechtsfragen der Wiedervereinigung Deutschlands. 7/1957, S. 9723 bis 9732.

Vocke, Klaus: Politische Gefahren der Theorien über Deutschlands Rechtslage. 19/1957, Seite 10199—10232.

Cornides, Wilhelm: George Kennan und die Probleme des Friedens in Europa. Materialien zur Beurteilung der Reith Lectures. 3—4/1958, S. 10503—10516.

Menzel, Eberhard: Die staats- und völkerrechtlichen Probleme der Wiedervereinigung Deutschlands. 18/1958, S. 11051—11062.

Cornides, Wilhelm: Der Stand der Verhandlungen über die Deutschlandfrage und die europäische Sicherheit. 2—3/1959, S. 39—46.

Erler, Fritz: Disengagement und die Wiedervereinigung Deutschlands. 9—10/1959, S. 291—300.

Grewe, Wilhelm G.: Ein Friedensvertrag mit Deutschland? 9—10/1959, S. 301—322.

Schuster, Rudolf: Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik. Die aktuellen Probleme eines deutschen Staatenbundes. 12/1959, S. 349—368.

Erler, Fritz: Bemerkungen zu dem Beitrag von Rudolf Schuster. 22/1959, S. 702.

Cornides, Wilhelm: Deutschland im „Regelkreis" der Konferenzdiplomatie. Zum Stand der Genfer Verhandlungen. 13/1959, S. 405—409.

Haftendorn, Helga: Der Verlauf der Genfer Außenministerkonferenz 1959. 1. Teil: 11—26. Mai 1959. 12/1959, S. 395—404; 2. Teil: 28. Mai—20. Juni 1959. 13/1959, S. 437—446; 3. Teil: 13. Juli—5. August 1959. 15—16/1959, S. 521—530.

Eine europäische strategische Abschreckungsmacht

Die Verteidigung Westeuropas unter den Bedingungen des atomaren Gleichgewichts

Von Frederick W. Mulley

Seit zwei Jahren bin ich Berichterstatter des Ausschusses für Verteidigung und Rüstungen der Versammlung der Westeuropäischen Union, und ich habe drei Berichte über den Stand der europäischen Sicherheit vorgelegt. Der erste befaßte sich hauptsächlich mit den Landstreitkräften in der Kampfzone, der zweite mit Seestreitkräften und maritimer Strategie, und der dritte, der im Dezember 1959 vorgelegt wurde[1], betraf die Luftverteidigung und enthielt einige allgemeine Schlußfolgerungen. In diesem letzten Bericht nahm ich in meine Empfehlung — die von der Versammlung gebilligt wurde — unter anderem den Vorschlag auf, daß der Ministerrat die regionale europäische Sicherheitspolitik im Rahmen der NATO auf folgende Grundlagen stellen sollte:

a) die Bildung einer gemeinsamen europäischen Streitmacht mit strategischen Kernwaffen als Abschreckung gegenüber strategischen Angriffen auf Westeuropa und als Ergänzung des Strategic Air Command der Vereinigten Staaten;

b) die Aufstellung ausgewogener gemeinsamer Land-, Luft- und Seestreitkräfte, die in der Lage wären, mit herkömmlichen Waffen oder taktischen Kernwaffen jeder Art von Angriff unter Bedingungen, die keine Vergeltung mit strategischen Kernwaffen rechtfertigen, wirksam zu widerstehen.

Obwohl ich mich mit reinen Verteidigungsproblemen zu befassen hatte, habe ich immer die Ansicht vertreten, daß diese nur im Rahmen der Politik gesehen werden dürfen. Politische Entscheidungen und Absichten müssen für die militärische Strategie maßgebend sein, nicht umgekehrt. Unter diesem Gesichtspunkt müssen die Voraussetzungen für die Verteidigung des Westens, so wie sie sich uns heute darstellen, untersucht werden. Ein zweiter Ausgangspunkt jeder Untersuchung ist die grimmige Tatsache, daß bis jetzt kein Abrüstungsabkommen zwischen Ost und West erreicht werden konnte, wenn auch die Hoffnung besteht, daß die bevorstehenden Gipfelkonferenzen zur Milderung der Spannung beitragen und zu erfolgreichen Verhandlungen führen mögen.

Es ist darum wichtig, die überragende Bedeutung zu unterstreichen — und dies tat die Versammlung der WEU in ihrer Entschließung —, die einem Abrüstungsabkommen beizumessen ist, auch wenn es nur in Etappen erreicht werden kann. Aber solange ein Abrüstungsabkommen nicht existiert, darf die Verteidigung des Westens nicht geschwächt werden. Das wäre ein verhängnisvoller Fehler. Er würde die Sowjetunion in die Lage versetzen, durch die bloße Ueberlegenheit ihrer Waffen die westlichen Länder zur kampflosen Annahme ihrer Bedingungen zu zwingen. In gleicher Weise könnte eine Schwächung der NATO der Sowjetunion den Schluß nahelegen, daß ihre Interessen auf lange Sicht besser

---

1) Versammlung der WEU, Dokument 147 vom 30. Oktober 1959.

gewahrt sind, wenn sie, statt Abkommen über die Abrüstung zu schließen, auf die Desintegration der NATO wartet.

DIE ALLGEMEINEN VORAUSSETZUNGEN DER VERTEIDIGUNG DES WESTENS

Das Ziel der westlichen Strategie ist und bleibt die Verhinderung eines Krieges. Unter den gegenwärtigen Umständen läßt sich ein Krieg nur verhindern, indem einem mutmaßlichen Angreifer klargemacht wird, daß der Preis, den er zu zahlen hätte, höher wäre als der Gewinn, den er aus der Aggression ziehen könnte. Er darf nicht in Versuchung kommen, leichte Erfolge zu erringen. Da ein Zustand nuklearen Gleichgewichts zwischen Ost und West erreicht ist und jede der beiden Seiten die Möglichkeit hat, die Stützpunkte oder die Städte der anderen zu zerstören, muß dieser Grundsatz auf jede Art von Aggression anwendbar sein, auf die totale ebenso wie auf eine begrenzte. Im Gegensatz zu der Zeit, da der Westen noch das Atommonopol hatte, bilden Streitkräfte mit strategischen Kernwaffen heute keine Abschreckung mehr gegen andere Arten der Aggression als die totale. Wenn sie auf einem hohen Stand technischer Vollkommenheit gehalten und gegen Ueberraschungsangriffe gesichert werden, behalten sie natürlich ihren Wert als Abschreckung gegen einen Großangriff. Aber gegen geringere Bedrohungen müssen abgestufte Abschreckungsmittel vorhanden sein, die unterhalb der Schwelle zum totalen Krieg bleiben.

Um sich des Erfolges zu versichern, muß ein Angreifer weit mehr Waffen einsetzen können als der Verteidiger, denn er muß in einem ersten, überraschenden Schlag die gesamte Vergeltungsmacht des Verteidigers zerstören. Der Verteidiger kann mit einer geringeren Anzahl von Waffen mit hoher Zerstörungskraft auskommen; ihm genügt die Gewißheit, daß er in einem Vergeltungsschlag die Bevölkerungszentren des Gegners zerstören kann. Wäre es beabsichtigt, auch die sowjetischen Stützpunkte zu zerstören, dann wäre eine weit größere Schlagkraft nötig.

Andererseits hat der Angreifer den gewaltigen Vorteil der Ueberraschung. Um stets in der Lage zu sein, den Gegenschlag zu führen, muß der Westen seine Vergeltungskräfte mit so vielen Arten von Waffen wie nur möglich ausstatten. Er muß interkontinentale ballistische Raketen (ICBM) ebenso besitzen wie Mittelstreckenraketen (IRBM), er muß die Raketen von Stützpunkten zu Lande, von Ueberwasser-Seestreitkräften und von Unterseebooten abschießen können, und er muß Kurzstreckenraketen besitzen, die sowohl vom Boden als auch aus der Luft eingesetzt werden können. Der Angreifer, der den ersten Ueberraschungsschlag führen will, braucht sich nur auf die schnellsten Raketen, die ballistischen, zu konzentrieren.

Der Westen braucht keinen Ueberraschungsangriff zu fürchten, solange er die Gewißheit hat, daß ihm immer genügend Kräfte bleiben, um mit strategischen Kampfmitteln gegen die lebenswichtigen Zentren des Gegners zurückzuschlagen. Diese Gewißheit ist aber von zwei Bedingungen abhängig: maximale Streuung der Vergeltungskräfte und das Fehlen eines voll wirksamen Verteidigungssystems beim Gegner. Man ist gegenwärtig bemüht, die erste Bedingung zu erfüllen; die zweite ist zur Zeit als erfüllt zu betrachten, denn es gibt bisher weder im Westen noch im Osten einsatzfähige Waffen zur Abwehr von Raketen.

Vielfalt und Streuung der strategischen Abschreckungskraft des Westens erfordern die volle Ausnutzung des zur Verfügung stehenden Gebiets. Wenn die Abschreckungskraft sich sowohl auf den amerikanischen als auch auf den europäischen und asiatischen Kontinent stützt, ist ihre Zerstörung durch einen Ueberraschungsangriff praktisch unmöglich.

Mit dem Aufkommen der interkontinentalen Raketen hat sich jedoch der strategische Wert Europas für die amerikanische Verteidigungspolitik vermindert. Amerika braucht nicht mehr allein von europäischem Boden aus verteidigt zu werden, wie es noch der Fall war, als Bomber und Mittelstreckenraketen das Gebiet der Sowjetunion nur von nahegelegenen Stützpunkten aus erreichen konnten. Infolgedessen ist im Falle eines begrenzten Angriffs auf Teile von Europa die Gewißheit einer amerikanischen Vergeltung mit strategischen Kernwaffen nicht mehr im gleichen Maße gegeben wie früher.

Das ist aber nicht nur ein Ergebnis der verminderten strategischen Bedeutung Europas, sondern mehr noch ein Ergebnis der jetzt bestehenden Parität der Atomrüstung. Solange die Vereinigten Staaten das Kernwaffenmonopol besaßen, konnten sich die europäischen Länder mit gutem Grund unter dem Schirm der Vereinigten Staaten geschützt fühlen, gleichgültig, ob sie eigene Verteidigungsanstrengungen unternahmen oder nicht. Wenn aber die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion beide genügend strategische Kernwaffen besitzen, um einander zu vernichten, kann kein europäisches Land mehr vernünftigerweise darauf rechnen, daß die Vereinigten Staaten sich in jedem beliebigen Falle eines Angriffs in Europa automatisch einer Vergeltung mit Kernwaffen aussetzen.

Die Abschwächung der Garantie des atomaren Schirms der Vereinigten Staaten könnte dazu führen, daß den nicht im Besitz von Kernwaffen befindlichen europäischen Regierungen nur zwei Wege blieben, die beide falsch wären: entweder die Bildung einer nuklearen Abschreckungsmacht unter nationaler Kontrolle — und sei sie noch so schwach — oder, wo dies unmöglich ist, die Neutralität.

Das ist ein direktes Ergebnis der fehlerhaften Organisation der westlichen atomaren Abschreckungskräfte. Obwohl im Ernstfalle die Hauptlast der Verteidigung auf diesen Kräften liegen würde, sind sie nicht in das atlantische Bündnis integriert, sondern ihr Einsatz hängt ausschließlich von nationalen Entscheidungen ab. Das hat zu einer höchst unerwünschten und unwirtschaftlichen Duplizität der Anstrengungen geführt und die Tendenz verstärkt, sich auf ein unabhängiges, nationales Verteidigungsinstrument zu stützen anstatt auf ein gemeinsames. Staaten, denen dies unmöglich ist, könnten gar die Neutralität wählen.

Nun sollen im einzelnen die verschiedenen Lösungsvorschläge für das grundlegende Problem der Verbreitung der Kernwaffen untersucht werden, die in die Debatte geworfen worden sind.

Verbot der Kernwaffen

1. Die ideale Lösung wäre ein Abkommen über die Abschaffung der Kernwaffen, verbunden mit der Abrüstung der herkömmlichen Streitkräfte, wobei beides einer genügenden Kontrolle und Inspektion zu unterwerfen wäre. Während ein solches Abkommen überhaupt noch nicht in Sicht ist, verhandeln die gegenwärtigen Atommächte nun schon über ein Jahr lang in Genf über die

Einstellung der Kernwaffenversuche als ersten Schritt. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien haben ihre frühere Forderung fallengelassen, daß ein Abkommen hierüber Teil eines „Pakets" sein müsse, zu dem auch die Einstellung der Kernwaffenproduktion und eine parallele Verminderung der herkömmlichen Waffen und Streitkräfte gehören müßten. Die Verhandlungen sind durch verschiedene Schwierigkeiten lange aufgehalten worden, und überdies muß man mit der Tatsache rechnen, daß ein Abkommen, das dort erreicht werden könnte, die nicht teilnehmenden Nationen nicht bindet. Frankreich hat ganz zu Recht das Argument angeführt, daß eine Einstellung der Kernwaffenversuche allein die drei Regierungen keineswegs daran hindern würde, diejenigen Kernwaffen, die sie bereits erprobt haben, weiter in jeder gewünschten Menge herzustellen. Das einzige Ergebnis wäre, daß der Abstand zwischen den atomaren und den nichtatomaren Mächten sich zum Nachteil der letzteren vergrößern würde. Solange nicht auch die Produktion von Kernwaffen durch ein Abkommen untersagt wird, ist Frankreich nicht bereit, auf sein Recht zu verzichten, ebenfalls Atommacht zu werden[2].

Da ein Abkommen über die Einstellung der Produktion von Kernwaffen auch die Abrüstung der herkömmlichen Streitkräfte einschließen müßte (weil sonst die sowjetische Ueberlegenheit in herkömmlichen Waffen wieder voll ins Gewicht fiele), würde die französische Forderung die Verhandlungen wieder an den Punkt zurückbringen, von dem sie vor Jahren ausgingen, als man zunächst statt eines schrittweisen Vorgehens ein umfassendes, globales Abrüstungsabkommen anstrebte. Der neugegründete Zehnmächte-Abrüstungsausschuß könnte zwar die Möglichkeit bieten, die Verhandlungen darüber wiederaufzunehmen, aber die Aussichten, durch ein Abrüstungsabkommen eine baldige Lösung für das Problem der Verbreitung der Kernwaffen zu finden, sollten nicht überschätzt werden.

Ein „Anti-Atomklub"

2. Eine andere Lösungsmöglichkeit wäre der Vorschlag, daß alle Staaten mit Ausnahme der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ein Abkommen schließen sollten — vorzugsweise im Rahmen der Vereinten Nationen —, in dem jeder Staat sich verpflichten würde, Kernwaffen weder zu erproben noch herzustellen oder zu besitzen, wobei auch dieses Abkommen einer vollen und wirksamen internationalen Kontrolle zu unterwerfen wäre. Wenn solch ein Abkommen erfolgreich ausgehandelt werden könnte, hätte Großbritannien nicht nur die Produktion von Kernwaffen einzustellen, sondern auch die schon in seinem Besitz befindlichen Kernwaffen abzuschaffen. Dieser Vorschlag, der durchaus nichts mit einer einseitigen nuklearen Abrüstung zu tun hat, würde Rußland und Amerika als die einzigen Atommächte übriglassen. Er hätte den großen Vorzug, die Kernwaffen auf zwei Länder zu beschränken und die Verbreitung dieser Massenvernichtungswaffen mit der sich daraus ergebenden Gefahr für den Frieden und die Zivilisation zu verhindern. Er würde auch die schädlichen Auswirkungen einer wachsenden Zahl von Versuchsexplosionen begrenzen und könnte letztlich zu einem Abkommen zwischen den beiden großen Mächten führen, die Kernwaffen ganz abzuschaffen.

---

[2]) Das gilt gewiß auch jetzt noch, trotz des ersten französischen Kernwaffenversuchs am 13. Februar 1960.

Andererseits aber hätte dieser Vorschlag zur Folge, daß Europa sich von neuem auf den amerikanischen atomaren Schirm verlassen müßte, ganz wie in den Jahren des amerikanischen Atommonopols, aber mit dem Unterschied, daß dieser Schirm jetzt in Anbetracht des atomaren Gleichgewichts weniger sicher ist. Es wäre deshalb zu wünschen, daß mit dem Abkommen auch eine Bereitschaft der Vereinigten Staaten einherginge, einige ihrer strategischen Kernwaffen der Kontrolle der NATO zu unterstellen.

Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Vereinigten Staaten unter der neuen strategischen Situation eher dazu bereit wären als früher. Der amerikanische Beschluß, die atomaren Bomben und Sprengköpfe weiterhin unter rein nationaler Kontrolle zu behalten, hat Großbritannien in seinem Wunsche bestärkt, die gleichen Waffen und die notwendigen Trägerwaffen zu besitzen, und zwar ebenfalls unter nationaler Kontrolle. Nachdem Großbritannien dieses Argument einmal zu seinen Gunsten angeführt hatte, gab es nichts, was Frankreich hätte hindern können, das gleiche zu tun. Frankreich hat also seine erste Versuchsexplosion durchgeführt. Es hat bereits begonnen, einen mittelschweren Bomber zu entwickeln, der die Bombe tragen soll, und es hat mit den Vorarbeiten für die Herstellung einer eigenen Mittelstreckenrakete in Konkurrenz zur britischen „Blue Streak" begonnen, die den französischen atomaren Sprengkopf befördern soll. Wenn dieses Argument heute für zwei europäische Länder gültig ist, besteht kein Grund, warum es nicht morgen für drei, vier oder fünf gelten soll, und übermorgen vielleicht auch für außereuropäische Länder[3]. Auf die erschreckenden Perspektiven für die Zukunft der Menschheit braucht nicht besonders hingewiesen zu werden.

Der Zustand, dem wir uns damit nähern, ist in einem vor zwei Jahren von J. J. *Fens* verfaßten Bericht als „nukleare Anarchie" bezeichnet worden[4]. Der selten offen zugegebene Hauptgrund für eine nationale Atomwaffenproduktion ist der Wunsch der Regierungen, eine unabhängige nationale Außenpolitik führen und ihr notfalls durch die Androhung des Gebrauchs von Kernwaffen Nachdruck verleihen zu können. Das allein ist schon eine glatte Verleugnung der Prinzipien der Interdependenz und der gemeinsamen Verteidigungs- und Außenpolitik innerhalb der NATO. Die Existenz verschiedener nationaler Abschreckungskräfte mit Kernwaffen bedeutet, daß im Falle eines allgemeinen Krieges (wo anzunehmen ist, daß sie alle gleichzeitig eingesetzt werden) die Operationen gegen die Sowjetunion sich überschneiden werden, denn eine Zielkoordinierung, wie sie heute zwischen dem amerikanischen Strategic Air Command und dem britischen Bomber Command möglich ist und morgen vielleicht auch zwischen diesen beiden und dem französischen Bomber-Kommando verwirklicht werden kann, wird vermutlich den Anforderungen des Ernstfalls, in dem neue Ereignisse ganz andere Entscheidungen erforderlich machen können, nicht gewachsen sein. Ob eine Doktrin für die Anwendung einer neuen Waffe brauchbar ist, wird sich im allgemeinen erst herausstellen, wenn sie sich in der Praxis eines Krieges bewährt hat.

[3]) Nach einer Feststellung der *American Academy of Arts and Sciences,* die in der Deklaration der Labour Party über Abrüstung und Kernwaffen zitiert wurde, besitzen zwölf Länder gegenwärtig das nötige wirtschaftliche und technische Potential, um Kernwaffen herstellen zu können, und weitere fünf dürften innerhalb der nächsten fünf Jahre in der Lage sein, Atomwaffenprogramme in Angriff zu nehmen.

[4]) Versammlung der WEU, Dokument 87.

Im Falle eines begrenzten Krieges besteht die Gefahr, daß die Nationen die Schwere der Bedrohung verschieden einschätzen und daß die eine Nation strategische Atomschläge gegen die Sowjetunion auslöst, während die andere einer neutralen Haltung den Vorzug gibt. Das fordert die Sowjetunion geradezu heraus, eine Taktik des *divide et impera* anzuwenden.

Eine europäische nukleare Einsatzgruppe

Solange es weder ein Abrüstungsabkommen noch einen „Anti-Atomklub" gibt, scheint mir die richtige Lösung in der Bildung einer kleinen europäischen strategischen Abschreckungsmacht neben der amerikanischen strategischen Abschreckungsmacht zu liegen. Eine solche europäische Einsatzgruppe würde jeden Aggressor, der einen begrenzten Angriff gegen eines der europäischen Länder in Erwägung zieht, zwingen, die begrenzten Gewinne, die er erzielen könnte, gegen die Verluste abzuwägen, die ihm diese begrenzte Atommacht zufügen könnte. Diese Einsatzgruppe sollte unter gemeinsame Kontrolle gestellt werden, die logischerweise von der Westeuropäischen Union auszuüben wäre. Es mag sein, daß eines Tages die europäischen und die amerikanischen strategischen Abschreckungskräfte in einem gemeinsamen Pool innerhalb der NATO vereinigt werden könnten, aber solange dies noch nicht möglich ist, könnte die Zusammenlegung innerhalb der WEU wenigstens die Gefahr der Konkurrenz zwischen den europäischen Ländern ausschalten. Diese Lösung würde allerdings keineswegs die Gefahr beseitigen, daß außereuropäische Länder sich mit Kernwaffen ausrüsten. Sie könnte daher nur als eine Uebergangslösung für Europa, nicht aber als eine Gesamtlösung des Problems angesehen werden.

Wenn solch eine europäische strategische Abschreckungsmacht existierte, würde das die europäischen Länder trotzdem nicht der Notwendigkeit entheben, geringere Abschreckungsmittel gegenüber kleineren Aggressionen bereitzuhalten. Im Gegenteil: es hat den Anschein, daß dieses Erfordernis für Europa noch dringender ist als für Amerika, denn eine begrenzte Aggression ist nur wahrscheinlich gegen Länder, die an die Sowjetunion oder ihre Satelliten grenzen, das heißt Länder in Europa, im Mittleren Osten und im Fernen Osten. Wenn auch die Vereinigten Staaten auf Grund ihres weltweiten Bündnissystems und ihrer führenden Rolle in den Vereinten Nationen voraussichtlich in jeden begrenzten Konflikt zwischen dem Sowjetblock und einem Land der freien Welt hineingezogen würden, so wären doch die Europäer die eigentlichen Opfer einer solchen Aggression. Es liegt in Europas eigenem Interesse, daß kein begrenzter Angriff zur Okkupation irgendwelchen Gebiets westlich vom Eisernen Vorhang führen darf. Selbst wenn im Ergebnis einer Gegenoffensive der NATO der status quo wiederhergestellt und das besetzte Gebiet wieder befreit werden könnte, würde das zwar den amerikanischen Interessen genügen, aber die europäischen Völker wären die Leidtragenden.

Darum ist es merkwürdig genug, daß es gerade die Vereinigten Staaten sind, welche die stärksten Landstreitkräfte auf dem europäischen Kontinent unterhalten. Das ist ein Beweis amerikanischer staatsmännischer Weisheit. Der Beitrag der europäischen Staaten zu den in Europa stationierten Land- und Luftstreitkräften sollte schleunigst und beträchtlich vergrößert werden.

Der abgeänderte Brüsseler Pakt enthält eine automatische Beistandsgarantie zwischen den sieben Mitgliedstaaten. Dieser Klausel kommt erhöhte Bedeutung

zu in einer Zeit, in der die oben erwähnten Faktoren die europäische Strategie bestimmen, das heißt in der die Hauptgefahr sich vom totalen Krieg zum begrenzten Krieg hin verlagert. Darum bietet diese Beistandsklausel die Möglichkeit zur Lösung der neuen strategischen Probleme Europas, vorausgesetzt, daß die Mittel dazu zur Verfügung stehen.

DIE POLITISCHE KONTROLLE DER KERNWAFFEN

Die militärischen Probleme der Kernwaffen betreffen einerseits die Trägerwaffen und andererseits die Notwendigkeit, die Kernwaffen so gut wie möglich gegen einen feindlichen Ueberraschungsschlag zu schützen. Dies sind die Bereiche, in denen das Problem der „Raketen-Lücke" bedeutsam ist. Ein Produktionsproblem besteht hingegen, wenn man die NATO-Länder als Ganzes nimmt, durchaus nicht. Es existieren auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs genügend H-Bomben, um die Welt mehr als einmal zu zerstören.

Das politische Problem ist leicht zu definieren, aber schwer zu lösen: Wie können alle Staaten des Bündnisses an der lebenswichtigen Entscheidung mitwirken, ob und wann die strategische Abschreckungsmacht des Westens eingesetzt werden soll?

Die gesamte Verteidigungskonzeption der NATO ist auf die Kernwaffen abgestellt, und selbst wenn künftig stärkerer Wert auf die herkömmlichen „Schild"-Streitkräfte gelegt wird — was ich empfehle —, so werden die Kernwaffen doch ein wesentlicher Bestandteil der westlichen Abschreckungsmacht bleiben. Trotzdem verbleibt die Kontrolle der Kernwaffen in nationaler Hand: bei den Vereinigten Staaten, bei Großbritannien und künftig auch bei Frankreich. Ein Bündnis kann keine Realität besitzen, wenn sein mächtigster Faktor außerhalb der gemeinsamen Kontrolle bleibt.

Kein Land ist heutzutage in der Lage, die Verteidigung seiner Bürger allein zu gewährleisten, nicht einmal die Vereinigten Staaten oder die Sowjetunion. Abmachungen über eine gemeinsame Verteidigung müssen aber auch die gemeinsame politische Kontrolle über die gemeinsamen Streitkräfte — atomare wie herkömmliche — einschließen. Ja, die Logik erfordert, daß wir noch einen Schritt weitergehen: Zur Interdependenz der Verteidigung gehört auch eine interdependente Außenpolitik. Die nationale und unabhängige Kontrolle der nuklearen Abschrekkungskräfte hätte keinen Sinn, wenn die betreffenden Länder nicht auch darauf bedacht wären, eine nationale und unabhängige Außenpolitik zu betreiben, und wenn sie nicht der Ansicht wären, daß sie möglicherweise Kernwaffen für politische Bestrebungen brauchen, die ihre Verbündeten nicht unterstützen würden.

Die Grundlage meines Vorschlags für eine europäische strategische Abschrekkungsmacht ist die Idee der Interdependenz, wie sie im Oktober 1957 vom britischen Premierminister bei seiner Rückkehr von den Besprechungen mit Präsident *Eisenhower* klar zum Ausdruck gebracht wurde, als er sagte: „Die Zeiten, in denen ein Land — und sei es noch so stark — eine unabhängige Politik treiben konnte, sind vorbei."

Innerhalb der NATO ein gemeinsames politisches Kontrollorgan für alle im Bereich des Bündnisses befindlichen Kernwaffen zu schaffen, wäre die ideale

Lösung und das Ziel, das wir alle anstreben sollten. Dies scheint jedoch in naher Zukunft nicht möglich zu sein, da es von den Vereinigten Staaten einen wesentlichen Souveränitätsverzicht erfordern würde, der gegenwärtig wenig wahrscheinlich ist. Man würde auch auf gewaltige Schwierigkeiten stoßen bei dem Bemühen, einen Kontrollmechanismus zu errichten, der den Notwendigkeiten gemeinsamer politischer Mitwirkung aller Verbündeten auf der einen Seite und den militärischen Erfordernissen auf der anderen Seite gerecht würde. Der hauchdünne Zeitfaktor und die Tatsache, daß Raketen nicht wie bemannte Flugzeuge zurückgerufen werden können, wenn sie einmal gestartet sind, machen die Entscheidungen schwierig[5]. Aber diese Schwierigkeiten dürften nicht unüberwindlich sein.

Die europäische strategische Abschreckungsmacht ist als ein Schritt in Richtung auf das Endziel der NATO-Abschreckungsmacht gedacht. Sie ist einstweilen noch eine Idee und kein detaillierter Plan, denn es übersteigt die Kenntnisse eines einzelnen oder auch eines Ausschusses, die technischen Details auszuarbeiten. Da es aber beträchtliche Mißverständnisse über Ziel und Tragweite dieses Vorschlags gegeben hat, erscheint es angebracht, ihn eingehender darzulegen.

DIE EUROPÄISCHE STRATEGISCHE ABSCHRECKUNGSMACHT

Der Gedanke ist einfach: Im Rahmen der Westeuropäischen Union sollen die sieben Mitgliedstaaten (Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Holland, Belgien und Luxemburg) ein politisches Kontrollorgan für alle in den einzelnen Ländern hergestellten Kernwaffen errichten. Mit anderen Worten: Die britischen Bomben und — sobald sie einsatzfähig sind — die französischen Bomben sollen nur mit der Zustimmung und unter der Verantwortung des Ministerrats der WEU angewendet werden können.

Möglicherweise könnte in einem späteren Stadium eine europäische Körperschaft errichtet werden, die für alle Länder gemeinsam die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten für Kernwaffen leisten könnte. Aber das ist kein wesentliches oder notwendiges Element des Vorschlags, der in erster Linie darauf abzielt, eine gemeinsame politische Kontrolle zu ermöglichen. Seine Ziele sind zweifacher Natur:

a) allen Mitgliedsländern die Möglichkeit zu geben, an der lebenswichtigen Entscheidung über den Einsatz der Kernwaffen mitzuwirken;

b) die Gefahren und Kräftevergeudungen zu beseitigen, die darin liegen, daß jedes Land seine eigenen Kernwaffen herzustellen versucht.

Die vorgeschlagene Institution sollte sich auch mit der Kostenfrage befassen und ein gemeinsames Finanzierungssystem für die gemeinsam zu kontrollierenden Waffen aufstellen. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Waffen auch gemeinsam produziert oder die Produktionsgeheimnisse allen Mitgliedstaaten mitgeteilt würden. Großbritannien, das einzige Mitglied der WEU, das überhaupt solche Geheimnisse zur Verfügung stellen könnte, kann dies ohnehin nicht tun, weil seine Abkommen mit den Vereinigten Staaten und Kanada, sofern sie nicht geändert werden, es ihm verbieten. Ebensowenig ist an eine Verteilung der vor-

[5]) Eine gründliche und beachtenswerte Untersuchung dieser Probleme findet sich bei Alastair *Buchan*, „NATO in the 1960s; The Implications of Interdependence", London: Institute of Strategic Studies, Februar 1960.

handenen Bomben und Sprengköpfe an die Mitgliedsländer gedacht. Lediglich die Kontrolle der vorhandenen Kernwaffen soll von der nationalen Ebene und Verantwortung auf die WEU übertragen werden. (Wie schon erwähnt, ist ja für das Bündnis als Ganzes die Produktion der Kernwaffen weder im militärischen noch im politischen Sinne das Hauptproblem.)

Die WEU ist als Grundlage für ein solches System besonders geeignet. Eine ihrer Aufgaben unter dem abgeänderten Brüsseler Vertrag ist die Kontrolle des Rüstungsstandes und der Waffenproduktion ihrer Mitglieder, sie hat also bereits entsprechende Organe zur Verfügung. Das Protokoll Nr. III zum Brüsseler Vertrag enthält neben dem Verbot der Herstellung von Kernwaffen durch die Bundesrepublik Deutschland auch folgende Bestimmung (Artikel 3):

„Ist die Entwicklung der Atomwaffen, der biologischen und chemischen Waffen in dem Gebiet derjenigen Hohen Vertragschließenden Teile auf dem europäischen Festland, die auf das Recht zu deren Herstellung nicht verzichtet haben, über das Versuchsstadium hinaus gediehen und hat dort die eigentliche Fertigung begonnen, so wird die Höhe der Bestände, die die betreffenden Hohen Vertragschließenden Teile auf dem europäischen Festland unterhalten dürfen, vom Rat der Westeuropäischen Union mit einfacher Stimmenmehrheit festgesetzt."

Die Mitgliedstaaten können also mit einfacher Mehrheit bestimmen, wieviel Bomben beispielsweise Frankreich besitzen darf. Somit ist das Prinzip der Kontrolle bereits eingeführt, und es sollte meiner Ansicht nach nicht schwer sein, auf dieser Grundlage aufzubauen — vorausgesetzt, daß der politische Wille dazu vorhanden ist.

Für Deutschland würde das System die gleichberechtigte Mitwirkung an den Entscheidungen des Rates über den Einsatz der Bombe gewährleisten. Es würde jedoch keine Aenderung der Verbotsbestimmungen des Brüsseler Vertrags mit sich bringen, da sich die Frage der nationalen Produktion von Kernwaffen gar nicht stellt.

Für Frankreich würde es ebenfalls die gleichberechtigte Mitwirkung an den Entscheidungen über den Einsatz gestatten, und unter diesen Umständen könnte Frankreich möglicherweise einsehen, daß eine Fortsetzung seiner nationalen Kernwaffenproduktion nicht mehr notwendig ist, zumal es ja nun den Beweis erbracht hat, daß es die Bombe herstellen kann. Aber auch wenn Frankreich weiterhin auf seiner nationalen Produktion bestehen würde, läge die Kontrolle der französischen Kernwaffen in den Händen der WEU und wäre nicht einer unabhängigen französischen Entscheidung überlassen.

Am größten wären die Konsequenzen und der Souveränitätsverzicht für Großbritannien, die einzige etablierte westeuropäische Atommacht. Es hätte zugunsten des Rates der WEU auf die nationale Kontrolle über seine Kernwaffen und sein Bomber Command zu verzichten. Als Gegenleistung erhielte es von den anderen Ländern einige finanzielle Zuschüsse für die Erhaltung der Abschrekkungsmacht. Hinzu käme aber eine unbestreitbare Bindung Großbritanniens an Europa, die ein höchst wichtiger Faktor in der ganzen Entwicklung der gegenwärtigen außenpolitischen und Verteidigungs-Konzeptionen sein könnte.

Das vorgeschlagene System kann sehr wohl noch viel weitergehende Konsequenzen haben, indem es das Problem der „Sechs" und der „Sieben" erleichtert und die europäische Wirtschafts-Assoziation ermöglicht, die für die Einheit und

wirtschaftliche Zusammenarbeit Europas so wichtig ist. Der britische Außenminister, Selwyn *Lloyd*, hat am 21. Januar in Straßburg eine ausgezeichnete Rede gehalten, in der er eindeutig feststellte, daß Großbritannien den politischen Willen zu enger Zusammenarbeit mit dem europäischen Kontinent habe, und freimütig zugab, daß wir viele Fehler gemacht haben. Nun bedarf es der Taten, um seinen Worten Substanz zu geben, denn ich glaube, daß unsere Freunde im Gemeinsamen Markt die britischen Absichten weitgehend beargwöhnen. Oft werden uns Briten teuflische diplomatische Winkelzüge nachgesagt und der Wunsch unterstellt, den besten Brocken für uns haben zu wollen; das kommt davon, daß die wirkliche Erklärung unglaublich klingt: daß wir einfach nicht das Naheliegende sehen und unsere europäischen Beziehungen in stupider Weise handhaben.

Der Vorschlag erstreckt sich nicht auf den Einsatz der taktischen Kernwaffen, der vielleicht noch schwierigere Probleme der politischen Kontrolle aufwirft, die im Rahmen der gesamten NATO gelöst werden müssen. Das sollte jedoch leichter auf gemeinsamer Grundlage zu erreichen sein, weil die Truppen, die über diese Waffen verfügen, dem atlantischen Oberkommando unterstellt sind und weil in dieser Frage weniger harte Souveränitätsansprüche der Amerikaner im Spiele sind.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Meiner Ansicht nach ist es heute das wichtigste Erfordernis der Verteidigung des Westens, unsere Kernwaffen-Doktrin zu überdenken und daraus die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Zur ersten Aufgabe gehört ein ernstgemeinter Versuch, das seit langem aufgestellte Ziel von 30 Divisionen beweglicher und modern ausgerüsteter herkömmlicher Streitkräfte zu erfüllen. Das ist die notwendigste Voraussetzung für die Sicherung des Friedens und auch für erfolgversprechende Abrüstungsverhandlungen. Es ist kaum anzunehmen, daß die Sowjetunion an einer Herabsetzung von Truppenstärken interessiert ist, die nur auf dem Papier stehen.

Die zweite Aufgabe besteht darin, eine gemeinsame politische Kontrolle der Kernwaffen zu erreichen und so die Bildung von immer neuen nationalen Abschreckungskräften zu vermeiden. Dies ist das Ziel meines Vorschlags für eine europäische strategische Abschreckungsmacht. Es ist klar, daß er nicht mehr vor der Gipfelkonferenz verwirklicht werden kann, und niemand könnte wünschen, irgend etwas zu tun, was die Erfolgsaussichten dieser Konferenz verschlechtern könnte. Aber es muß betont werden, daß dieser Vorschlag nicht bezweckt, die militärische Verteidigung des Westens auch nur um eine einzige Atombombe zu verstärken — er könnte das gar nicht. Sein Zweck ist vielmehr, eine rationellere Kontrolle über die bereits vorhandenen Waffen einzuführen und die politische Einheit zu fördern. Damit könnte er meiner Meinung nach zum Erfolg der kommenden Verhandlungen beitragen, die nicht erfolgreich verlaufen können, wenn der Westen nicht in der Lage ist, sich auf eine gemeinsame Politik zu einigen.

Ich habe diesen Gedanken tatsächlich in der großen Hoffnung vorgebracht, daß er der Anfang einer wahrhaft europäischen Konzeption in der Außen- und Verteidigungspolitik sein möge, über die in den letzten fünfzehn Jahren so viel geredet und von der doch nur so wenig erreicht wurde.

Die Spannungen zwischen Indien und der Volksrepublik China

Materialien zum indisch-chinesischen Grenzkonflikt

Von Helga Haftendorn

VORBEMERKUNG

Für den überwiegenden Teil des indischen Volkes und der Weltöffentlichkeit wirkte die Erklärung, die Premierminister Jawaharlal *Nehru* am 28. August 1959[1] über den indisch-chinesischen Grenzkonflikt vor dem indischen Parlament abgab, als ein Schock. Das am 9. September 1959 veröffentlichte indische Weißbuch[2] zeigt, daß es sich bei diesem Konflikt um eine Reihe gewaltsamer Zwischenfälle, wiederholter Grenzverletzungen und den Bau einer Straße seitens der Volksrepublik China quer durch von Indien beanspruchtes Gebiet handelte.

Die Ueberraschung der Oeffentlichkeit war um so größer, als seit dem Abschluß des indisch-chinesischen Tibetabkommens im Jahre 1954 und der Proklamation der „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz" die Freundschaft zwischen Indien und der Volksrepublik China durch keinerlei Streitpunkte oder offene Fragen getrübt zu sein schien. Selbst die Unruhen in Tibet im März 1959 waren für *Nehru* kein Anlaß zur Aenderung seiner Politik eines freundschaftlichen Zusammenlebens mit der Volksrepublik China. Nehru vertrat die Auffassung, daß es sich bei den Unruhen in Tibet um eine innere Angelegenheit der Volksrepublik China handele, und bemühte sich, eine strikte Neutralität zu wahren.

Demgegenüber richtete die chinesische Presse heftige Angriffe gegen *Nehru* und beschuldigte Indien der Aggression, indem es tibetischen Flüchtlingen Asyl gewähre und ihnen erlaube, ihre gegen China gerichtete Tätigkeit fortzusetzen[3]. Insofern die Unruhen in Tibet antikommunistisch waren, paßten sie in das kommunistische Konzept der „bewaffneten Rebellion einer reaktionären Clique der herrschenden Klasse"[4] und rechtfertigten deren völlige Zerschlagung und die sich daran anschließende soziale Umgestaltung Tibets nach chinesischem Muster. Zugleich war die tibetische Rebellion jedoch auch antichinesisch und stellte eine Bedrohung der Südostflanke Chinas dar. Der Ministerpräsident der Volksrepublik China, *Tschu En-lai,* behauptete sogar, Indien wolle die früher unter britischer Oberherrschaft geübte Politik des Imperialismus fortsetzen und versuche, Tibet unter seinen Einfluß zu bringen[5].

Der indisch-chinesische Grenzstreit, die Unruhen in Tibet und die indische Reaktion darauf sowie die Absetzung der kommunistischen Regierung des indischen Unionstaates Kerala im Juli 1959 stehen zweifellos in einem engen Zusammenhang. Dieser Bericht beschränkt sich jedoch auf die Schilderung des indisch-chinesischen Grenzkonfliktes.

FÜNF PRINZIPIEN DER FRIEDLICHEN KOEXISTENZ

Der Beginn des Notenwechsels zwischen Indien und der Volksrepublik China über Grenzverletzungen datiert bereits aus dem Jahre 1954[6]. In dem gleichen Jahr hatten in Peking Verhandlungen zwischen Vertretern der indischen und der chinesischen Regierung über Tibet stattgefunden, als deren Ergebnis ein Vertrag über Handel und Verkehr zwischen der „chinesischen Region Tibet" und Indien unterzeichnet wurde. Eine Reihe von Gebirgspässen war als Grenzübergänge genannt worden, ohne daß jedoch ausdrücklich der genaue Grenzverlauf festgelegt worden war.

Größere Beachtung als der Vertrag selbst fanden jedoch die in der Präambel festgelegten „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“, die gefeierten *panch sheel*[7]: 1) gegenseitige Achtung der territorialen Integrität und Souveränität; 2) gegenseitiges Nichtangriffs-Versprechen; 3) Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen Landes; 4) Gleichheit und gegenseitige Unterstützung; 5) friedliche Koexistenz.

Diese Grundsätze wurden anläßlich des Besuches von *Tschu En-lai* in Indien im Juni 1954 in einem gemeinsamen Kommuniqué[8] bekräftigt. Sie wurden in der Folgezeit auch für die Beziehungen zwischen China und Burma[9] sowie zwischen China und Indonesien[10] proklamiert und wurden teilweise in die in dem Schlußkommuniqué der Asiatisch-Afrikanischen Konferenz in Bandung vom 24. April 1955 enthaltene „Erklärung über die Förderung des Weltfriedens und der Zusammenarbeit“ aufgenommen[11].

Der erste Besuch *Tschu En-lais* in Indien wurde durch einen Gegenbesuch *Nehrus* in China im Oktober 1954 erwidert, dem eine Periode enger Freundschaft zwischen Indien und der Volksrepublik China folgte[12]. In den acht Wochen zwischen dem 28. November 1956 und dem 24. Januar 1957 fanden allein drei Begegnungen zwischen *Nehru* und *Tschu En-lai* auf indischem Boden statt. Anläßlich seines Besuches im Oktober 1954 in China glaubte Nehru feststellen zu können, daß es in den indisch-chinesischen Beziehungen keine Meinungsverschiedenheiten oder offene Fragen gebe[13].

Währenddessen etablierten sich jedoch chinesische Grenzposten auf von Indien beanspruchtem Gebiet, führten Patrouillengänge durch und errichteten bewaffnete Lager. Weder der Bau einer 100 Meilen langen Straße quer durch von Indien beanspruchtes Territorium im Gebiet von Ladakh (im indisch besetzten Teil Kaschmirs) noch die Festnahme einer indischen Grenzpatrouille im gleichen Gebiet im August—September 1958 und ihre mehrwöchige Gefangenhaltung, ohne daß die indische Regierung auch nur davon unterrichtet worden wäre, wurden der Oeffentlichkeit mitgeteilt. Die Grenzzwischenfälle zogen zumeist nahezu gleichlautende Proteste sowohl der indischen wie der chinesischen Regierung[14] nach sich, die jedoch auf den diplomatischen Bereich des nichtöffentlichen Schriftwechsels zwischen den beiden Außenministerien beschränkt blieben. Nach außen wurde der Eindruck ungetrübter Freundschaft aufrechterhalten.

KARTENKRIEG UND GRENZSCHARMÜTZEL

Einiges Aufsehen in der indischen Oeffentlichkeit erregte eine im Juli 1958 in der Zeitschrift *China Pictorial* veröffentlichte Karte der indisch-chinesischen Grenze, auf der beträchtliche Teile von Indien beanspruchten Gebietes als zur Volksrepublik China gehörig gezeigt wurden. Bereits bei seinem Besuch in Peking im Jahre 1954 hatte *Nehru Tschu En-lai* auf eine unkorrekte Wiedergabe der indisch-chinesischen Grenze aufmerksam gemacht, die dieser jedoch damit entschuldigt hatte, daß es sich um Reproduktionen von alten Karten aus der Zeit vor der Befreiung gehandelt habe. Die Regierung habe noch nicht die Zeit gehabt, diese Darstellungen zu überprüfen[15]. Diese Erklärung gab *Nehru* auch für die von *China Pictorial* veröffentlichte Karte auf diesbezügliche Anfragen im indischen Parlament.

Die indische Regierung sah sich jedoch veranlaßt, in einer Note an die Regierung der Volksrepublik China vom 13. August 1958 gegen die unrichtige Darstellung des Grenzverlaufs zu protestieren und die chinesische Regierung zu bitten, in Zukunft für eine richtige Wiedergabe des Grenzverlaufs zu sorgen[16]. Die Volksrepublik China antwortete mit einem Memorandum vom 3. November 1958, in dem sie zunächst die Erklärung wiederholte, es handele sich um Reproduktionen von alten Karten aus der Zeit vor der Befreiung. Im Anschluß daran wurde darauf hingewiesen, daß die chinesische Regierung die Grenzen weder überprüft noch die betreffenden Länder konsultiert habe und von sich aus keine Aenderungen vornehmen wolle. Sie sei jedoch der Ansicht, daß „mit der Zeit und nach Konsultation der verschiedenen benachbarten

Staaten sowie nach einer Vermessung der Grenzgebiete die chinesische Grenze in Uebereinstimmung mit den Ergebnissen der Konsultationen und der Vermessung neu festgelegt werde".[17]

Diese Antwort veranlaßte Premierminister *Nehru* zu einem persönlichen Schreiben an Ministerpräsident *Tschu En-lai*[18], das zum Ausgangspunkt eines ausgedehnten Briefwechsels zwischen Nehru und Tschu En-lai wurde[19], an Hand dessen sich der Verlauf des Grenzstreites wie auch die Haltung der indischen und chinesischen Regierung verfolgen läßt. Die offizielle Bekanntgabe der Grenzzwischenfälle und der Grenzforderungen der Volksrepublik China erfolgte jedoch erst mit der Erklärung *Nehrus* vor dem indischen Parlament am 28. August 1959 und der anschließenden Veröffentlichung des Briefwechsels in den indischen Weißbüchern.

In seinem Schreiben vom 14. Dezember 1958 wies *Nehru* darauf hin, daß neun Jahre nach der Gründung der Volksrepublik die Veröffentlichung inkorrekter Landkarten für Indien befremdend wirken müsse. Da es seiner Ansicht nach jedoch völlig außer Frage stehe, daß es über die Zugehörigkeit der betreffenden Gebiete zu Indien keine Meinungsverschiedenheiten geben könne, müsse es möglich sein, ohne weitere Schwierigkeiten die umstrittenen Karten zu berichtigen[20].

In seinem Antwortschreiben vom 23. Januar 1959 betonte *Tschu En-lai*, daß die indisch-chinesische Grenze weder jemals formell festgelegt noch eine Vereinbarung darüber zwischen der chinesischen Zentralregierung und der indischen Regierung getroffen worden sei. Die Grenzfrage sei auch während der chinesisch-indischen Verhandlungen über das Tibet-Abkommen nicht angeschnitten worden, weil diese Frage damals für eine Lösung noch nicht reif gewesen sei. Die Volksrepublik China bestehe nicht darauf, daß die von ihr vertretene Grenzlinie in allen Teilen gerechtfertigt sei, sie halte es jedoch nicht für angebracht, einseitige Aenderungen vorzunehmen, ohne die betreffenden Länder zu konsultieren. Um weitere Zwischenfälle auszuschalten, schlage die Volksrepublik China vor, bis zu einer endgültigen Regelung den status quo beizubehalten, d. h. jede Seite solle vorläufig diejenigen Grenzbezirke behalten, die augenblicklich ihrer Jurisdiktion unterlägen und nicht über diese hinausgehen[21].

Besonders erstaunt mußte die indische Regierung über die chinesische Erklärung sein, die Volksrepublik China „halte es nicht für angebracht, einseitige Aenderungen vorzunehmen". In seinem Schreiben vom 22. März 1959 wies *Nehru* den Vorwurf einseitiger Aenderungen zurück und schlug vor, beide Seiten sollten sich jeder Gewaltanwendung enthalten, bis der endgültige Verlauf der Grenze geklärt sei. Nehru vertrat jedoch noch immer die Ansicht, daß es über diesen keine Meinungsverschiedenheiten geben könne, und versuchte dies durch Hinweise auf entsprechende vertragliche Abmachungen zu belegen[22].

DIE PRIORITÄT DER SICHERHEIT INDIENS VOR DER FREUNDSCHAFT MIT DER VOLKSREPUBLIK CHINA

Am 5. April 1959 faßte *Nehru* auf einer Pressekonferenz in Neu-Delhi die Hauptprinzipien der indischen Politik in folgenden drei Punkten zusammen[23]: 1. Territoriale Integrität und Sicherheit; 2. Sympathie für das tibetische Volk; 3. Freundschaft mit China. Gemäß diesen Prinzipien handelte *Nehru*, als er während der Unruhen in Tibet eine streng neutrale Haltung bezog, dem Dalai-Lama wohl Asyl gewährte, ihm jedoch jede politische Tätigkeit in Indien untersagte. In gleicher Weise schien Nehru auch die Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der indisch-chinesischen Grenze lösen zu wollen: Sicherheit Indiens durch Freundschaft mit China. Nehru handelte damit in Einklang mit den zwischen Indien und China vereinbarten „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz". Dies erklärt seine weiche Haltung angesichts der offenen Grenzverletzungen

von chinesischer Seite, sein Bemühen, diese Frage unter Ausschluß der Oeffentlichkeit zu regeln, seine Bereitschaft zum Nachgeben und zum Ausgleich.

Mit der Tibet-Krise wurde die indische Oeffentlichkeit auf die Bedrohung durch China aufmerksam. Wenn warnend auf den Ausbau der militärischen Position Chinas in Tibet hingewiesen wurde[24], so geschah das, ohne daß der Oeffentlichkeit die chinesischen Gebietsansprüche und die Verletzungen von Indien beanspruchten Gebietes bisher bekannt waren. Zu dieser Zeit (April 1959) schien *Nehru* noch an die Möglichkeit einer friedlichen Beilegung des Grenzkonflikts zu glauben: „Ich glaube nicht, daß im gegenwärtigen Zeitpunkt unsere Sicherheit bedroht oder gefährdet ist, aber wir müssen daran denken, was in Zukunft geschehen könnte[25]."

Für die indische Oeffentlichkeit bedeutete es einen gewaltigen Schock, als Nehru am 28. August 1959 in Beantwortung einer Anfrage dem Parlament die offizielle Mitteilung über die Zwischenfälle an der indisch-chinesischen Grenze und die Grenzansprüche der Volksrepublik China machte. Direkter Anlaß dazu war die Gefangennahme einer indischen Erkundungspatrouille in der Nähe vor Fort Khurnak in Ladakh am 28. Juli 1959 durch eine weit stärkere chinesische Abteilung, die in der Nähe von Spanggur auf von Indien beanspruchtem Gebiet ein Lager errichtet hatte. Auf einen Protest der indischen Regierung hin waren die gefangenen Inder von den chinesischen Behörden freigegeben worden. Diese weigerten sich jedoch mit der Begründung, daß es sich um chinesisches Hoheitsgebiet handele, das besetzte Gebiet zu räumen. Bei zwei weiteren Zwischenfällen am 7. und 25. August 1959 hatte eine starke chinesische Abteilung die indische Grenze bei Khinzemane in Assam überschritten und eine indische Grenzpatrouille zurückgedrängt. In gleicher Weise war Longju gewaltsam besetzt worden, und in der Nähe von Migyitun war es am 25. August 1959 zu einem Feuerwechsel zwischen indischen und chinesischen Grenzpatrouillen gekommen.

In seiner Stellungnahme vor dem Parlament betonte *Nehru*, daß es keine Zweifel über die indisch-chinesische Grenze gebe. „Wenn jedoch chinesische Streitkräfte auf indisches Gebiet eindringen, unsere Grenzposten umzingeln und sie nach einem Feuerwechsel gefangennehmen, so entspricht das nicht der Art und Weise, wie man normalerweise Grenzfragen auf friedlichem Wege löst, selbst wenn über die Lage der Dinge Meinungsverschiedenheiten bestehen. Aus diesem Grund muß daher diese Frage wesentlich ernster beurteilt werden als sonstige zufällige Grenzverletzungen[26]." Diese Erklärung wurde in der indischen Presse weitgehend als Zeichen dafür gewertet, daß damit die Epoche der indisch-chinesischen Freundschaft von einer solchen der Spannungen abgelöst werde[27].

Auf Verlangen des Parlamentes veröffentlichte die indische Regierung Anfang September ein Weißbuch über den indisch-chinesischen Notenwechsel seit dem Jahre 1954. Anfang November folgte ein zweites Weißbuch[28]. Erst diese Weißbücher setzten die Oeffentlichkeit von dem ganzen Umfang der chinesischen Forderungen in Kenntnis.

Sowohl im Parlament wie auch in der Presse wurde nun die indische Regierung heftig dafür getadelt, daß sie die Oeffentlichkeit so lange uninformiert gelassen hatte. Die bisherige Politik der indischen Regierung gegenüber der Volksrepublik China, insbesondere ihre Versuche, die Erörterung der Tibet-Frage in den Vereinten Nationen zu verhindern, sowie ihre Unterstützung des chinesischen Anspruches auf einen Sitz in den Vereinten Nationen, wurde kritisiert. Die schärfsten Angriffe kamen von Mitgliedern der Praja-Sozialisten und der Swatandra-Partei, während die Kommunisten als einzige der Oppositionsparteien die nachgiebige Haltung *Nehrus* billigten. Der Regierung wurde vorgeworfen, eine Beschwichtigungspolitik zu betreiben und das chinesische Vorgehen nicht energisch genug zurückzuweisen. Die Kommunistische Partei Indiens versuchte zuerst, die Grenzstreitigkeiten zu bagatellisieren. Angesichts der fortdauernden Grenzverletzungen fand sie sich jedoch nach einigen inneren Krisen bereit, die indische Forderung auf Anerkennung der traditionellen Grenze zu unterstützen. Ausdrücklich

trat der Nationalrat der Kommunistischen Partei Indiens in einer Entschließung vom November 1959 für die MacMahon-Linie ein[29].

DAS UMSTRITTENE GEBIET

Zunächst schien *Nehru* der Ansicht zu sein, es handele sich darum, eine Vereinbarung über den wirklichen Verlauf der Grenzen zu treffen. Er ging davon aus, daß diese durch Uebereinkommen und Tradition geregelt seien und daß die gegenwärtige Spannung im Grenzgebiet durch einseitige Maßnahmen der chinesischen Regierung und offene Verletzungen indischen Hoheitsgebietes durch chinesische Grenztruppen verursacht worden sei. *Tschu En-lai* stand jedoch auf dem Standpunkt, daß die Grenze zwischen beiden Ländern niemals formell festgelegt worden sei.

Ein Blick auf die von Indien und der Volksrepublik China veröffentlichten Karten* zeigt, daß nahezu der gesamte Verlauf der indisch-chinesischen Grenze umstritten ist[30]. Die Feststellung des genauen Grenzverlaufs wird noch dadurch erschwert, daß es sich größtenteils um fast unbewohnte und unwegsame Gebiete der Hochregion handelt. Stellenweise verläuft die Grenze entlang den Kämmen des Himalaja in Höhen von 6000 bis 7000 Meter. Historisch läßt sich das Gebiet in drei Bereiche untergliedern: Ladakh in Kaschmir[31], das Gebiet von Ari und die MacMahon-Linie.

Ladakh: Die indische Regierung stützt sich auf den zwischen Kaschmir einerseits und dem Kaiser von China und dem Guru Lama von Lhasa andererseits im Jahre 1842 abgeschlossenen Vertrag, in dem der Verlauf der Grenze im Gebiet von Ladakh erwähnt worden sei. 1847 habe die chinesische Regierung bestätigt, daß die Grenze klar und eindeutig festgelegt sei[32]. Die chinesische Regierung geht dagegen davon aus, daß der Vertrag von 1842 sich nur auf die „herkömmlichen Grenzen" bezogen habe, ohne diese jedoch festzulegen. Zum andern sei der Vertrag zwischen den Behörden von Kaschmir und denen des tibetischen Landesteils von China abgeschlossen worden; da jedoch ein großer Teil des umstrittenen Gebietes zur Region von Sinkiang gehöre, die nicht an dem Vertrag beteiligt gewesen sei, so sei es nicht einzusehen, welche Berechtigung die tibetischen Behörden gehabt haben sollten, „große Teile von Sinkiang an Ladakh abzutreten". Im Jahre 1899 sowie zwischen 1921 und 1927 sei die britisch-indische Regierung mehrfach an die tibetischen Behörden herangetreten, die Grenze zwischen Tibet und Ladakh endgültig festzulegen. Der Bau der Sinkiang-Tibet-Straße, gegen den die indische Regierung seinerzeit nichts einzuwenden gehabt habe, sei weiterhin ein Beweis für die Zugehörigkeit dieses Gebietes zur Volksrepublik China[33]. Die chinesische Regierung unterstreicht ihren Anspruch auf das umstrittene Gebiet ferner damit, daß in den vom indischen Landesamt herausgegebenen Karten bis zum Jahre 1943 der Grenzverlauf in diesem Gebiet nicht eingetragen worden sei. Auch die in der offiziellen Karte von 1950 eingezeichnete Grenzlinie haben den Vermerk getragen: „Grenze nicht festgelegt".[34]

Ari: Die meisten Grenzzwischenfälle ereigneten sich an der Grenze zwischen dem Gebiet von Ari in Tibet und den indischen Staaten Punjab und Uttar Pradesh, obwohl erst in jüngster Zeit eine gerade dieses Gebiet betreffende Vereinbarung getroffen worden war. In dem Tibet-Abkommen von 1954 waren sechs Pässe in diesem Gebiet zur Abwicklung des Handelsverkehrs besonders erwähnt worden[35]. Die chinesische Regierung beruft sich dagegen darauf, daß die Grenzfrage bei den Tibet-Verhandlungen nicht zur Debatte gestanden habe. Die Erwähnung der Pässe sage nichts darüber aus, auf wessen Hoheitsgebiet diese sich befänden. Nach ihrer Ansicht bedürfe auch in diesem Abschnitt der Grenzverlauf einer Festlegung[36].

MacMahon-Linie: Die sogenannte MacMahon-Linie verläuft von der Ostgrenze Bhutans ostwärts und stellt die Grenze zwischen China einerseits und Indien und Burma andererseits dar. Sie wurde 1913—1914 auf der Konferenz in Simla zwischen den Bevollmächtigten Chinas, Tibets und Britisch-Indiens vereinbart und durch einen formellen Notenaustausch bestätigt[37]. Nehru wies darauf hin, daß Minister-

*) Vgl. die Uebersichtskarte auf S. D 65.

präsident Tschu En-lai anläßlich seiner Besprechungen in Indien im Jahre 1956 ausdrücklich festgestellt habe, daß die sogenannte MacMahon-Linie in Anerkennung der bestehenden Tatsachen und im Hinblick auf die zwischen beiden Staaten bestehenden freundschaftlichen Beziehungen beibehalten werden sollte[38]. Die chinesische Regierung vertritt demgegenüber die Ansicht, daß der Verlauf der indisch-tibetischen Grenze auf dieser Konferenz nicht zur Debatte gestanden habe. Die Konferenz von Simla habe vielmehr dazu gedient, China durch Druck dazu zu bringen, eine teilweise Unabhängigkeit von Tibet anzuerkennen und die britische Position in Tibet zu stärken. Die MacMahon-Linie sei außerhalb der eigentlichen Konferenz von einem Vertreter der britischen Behörden und einem Repräsentanten der örtlichen tibetischen Behörden ausgehandelt worden. Sie sei kein Bestandteil des Vertrags von Simla gewesen, sondern lediglich auf einer dem Vertrag beigefügten Karte verzeichnet worden. Die chinesische Zentralregierung habe den Vertrag von Simla weder unterzeichnet noch jemals anerkannt. Sie könne sich so an diesen nicht gebunden fühlen. Sie weist ferner darauf hin, daß selbst auf britischen und indischen Karten der Grenzverlauf als „nicht festgelegt“ und dieses Gebiet als „umstritten“ dargestellt worden sei[39].

STATUS QUO — FÜR WEN?

Der Vorschlag *Tschu En-lais,* „bis zu einer endgültigen Regelung den status quo beizubehalten“, wobei er unter status quo verstand, daß „jede Seite vorläufig diejenigen Grenzbezirke behalten soll, die augenblicklich ihrer Jurisdiktion unterliegen, und nicht über diese hinausgehen soll“[40], sollte die in aller Stille geschaffenen Tatsachen sanktionieren und sodann die umstrittenen Gebiete zum Gegenstand eines Aushandelns auf der Grundlage eines uti possidetis machen. Am 8. September 1959 präzisierte *Tschu En-lai* seinen Standpunkt: „Die chinesische Regierung war immer der Ansicht, daß beide Seiten unter Berücksichtigung des historischen Hintergrundes und der aktuellen Gegebenheiten sowie in Einklang mit den Fünf Prinzipien eine Gesamtregelung der Grenzfrage durch gut vorbereitete freundschaftliche Verhandlungen Schritt für Schritt anstreben sollten. Solange ein solches Abkommen noch aussteht, sollten beide Seiten den herkömmlichen status quo beibehalten und die Grenzlinie weder durch einseitige Maßnahmen noch durch Gewalt zu verändern versuchen[41].“ *Nehru* betonte in seinem Schreiben vom 26. September 1959, daß dies eine Forderung auf ein Gebiet von über 40 000 Quadratmeilen sei, das nach indischer Ansicht seit Jahrzehnten unumstritten indisches Hoheitsgebiet gewesen ist[42].

Am 20. Oktober kam es in Ladakh zu einem weiteren schweren Zwischenfall, bei dem neun Inder getötet und sieben gefangengenommen wurden. Mit Ernst und Nachdruck wies *Nehru* auf die Gefahren für den Frieden und die Sicherheit Asiens hin, die auf das schwerste gefährdet sein müßten, wenn die zwei großen Staaten Asiens sich einander bewaffnet gegenüberständen, jeder täglich bereit, dem anderen an die Kehle zu springen. Es sei falsch, diese Zwischenfälle zu bagatellisieren und zu beschönigen. Sie könnten einfach nicht ohne den nachhaltigsten Einfluß auf die gegenwärtigen und zukünftigen indisch-chinesischen Beziehungen bleiben. Die allgemeine Empörung gegen das chinesische Vorgehen lasse darüber keine Zweifel. Nehru forderte die indische Oeffentlichkeit auf, sich des Ernstes der durch China geschaffenen Lage bewußt zu sein. „Sollte sich — was sehr zu bedauern wäre — die Lage verschlechtern, so müssen wir ein Volk in Waffen werden. Darüber muß man sich im klaren sein. Alle unsere Taten und Vorhaben müssen dann dem einen Gesichtspunkt untergeordnet werden, daß es sich um einen Kampf auf Leben und Tod handelt[43].“

LÖSUNGSVERSUCHE

Die erneuten Grenzzwischenfälle und die in der Note *Tschu En-lais* vom 8. September 1959 wiederholten Forderungen auf von Indien beanspruchtes Gebiet konnten *Nehru* über die wirklichen Motive des chinesischen Vorgehens nicht im unklaren lassen. Mit Nachdruck wies *Nehru* daher am 26. September die Beschuldigung zurück, die gespannte

Lage an der Grenze sei durch Provokationen und Grenzverletzungen von indischer Seite hervorgerufen worden. Sein Schreiben war sehr bestimmt gehalten und machte deutlich, daß Indien nicht gewillt war, sich durch Drohungen einschüchtern zu lassen: „Verhandlungen können nicht zu Ergebnissen führen, wenn die gegenwärtig von chinesischen Streitkräften auf der indischen Seite der traditionellen Grenze besetzten Posten nicht evakuiert werden und weitere Drohungen und Einschüchterungen nicht augenblicklich aufhören[44].“ *Nehru* erklärte sich lediglich bereit, in die von den chinesischen Truppen zu räumenden Stützpunkte nicht sofort wieder indische Truppen einrücken zu lassen; er hielt jedoch an der traditionellen Grenze und insbesondere an der MacMahon-Linie fest.

Aus ihrer alten Forderung nach dem status quo und der indischen Bereitschaft, die von den Chinesen zu räumenden Stützpunkte nicht sofort wieder zu besetzen, formulierte die chinesische Regierung am 7. November 1959 den Vorschlag, die chinesische und die indische Regierung sollten ihre Truppen gleichzeitig je 20 km zurückziehen, und zwar im Osten beiderseits der MacMahon-Linie und im Westen von jener Linie, bis zu der jede Seite die wirkliche Kontrolle ausübe[45]. Tschu En-lais Vorschlag zielte darauf ab, eine Pufferzone beiderseits der indisch-chinesischen Grenze zu schaffen, ohne daß diese jedoch genau festgelegt worden wäre. Darüber hinaus bedeutete der Vorschlag, daß der östliche Teil von Ladakh, durch den die Sinkiang-Tibet-Straße gebaut wurde, unter chinesischer Kontrolle verbliebe, während die Inder ihrerseits durch einen Rückzug ihre einzige Landepiste bei Chusul, die ihnen die Versorgung des Grenzbereichs mit Nachschub ermöglicht, aufgeben müßten.

Nehru wies das Ansinnen, ein Niemandsland auf territoriale Kosten Indiens zu schaffen, als unannehmbar zurück. Er äußerte demgegenüber in seinem Schreiben vom 16. November 1959 die Ansicht, daß weitere Grenzzwischenfälle vermieden werden könnten, wenn jede Partei ihre Posten jenseits der traditionellen Grenze zurückzöge und diese anwiese, keine bewaffneten Patrouillen mehr auszusenden. Für das Gebiet von Ladakh schlug Nehru als Interimslösung vor, die chinesische Regierung solle ihre Posten bis hinter die auf indischen Karten dargestellte Grenzlinie zurückziehen, während die indische Regierung innerhalb des von China beanspruchten Gebietes ebenfalls keine Truppen stationieren werde. Da dieses Gebiet fast unbewohnt ist, hielt Nehru die Unterhaltung von Verwaltungsbehörden in der so entmilitarisierten Zone für überflüssig. Die Frage der Sinkiang-Tibet-Straße wurde von ihm nicht erwähnt[46]. Dieser Vorschlag Nehrus wurde am 17. Dezember 1959 von *Tschu En-lai* abgelehnt, da er nicht mit der Aufrechterhaltung des status quo zu vereinbaren sei[47].

In seinem Schreiben vom 7. November hatte *Tschu En-lai* ferner den Vorschlag eines persönlichen Treffens der beiden Regierungschefs zur Erörterung der Grenzfrage gemacht. In seiner Antwort vom 16. November erklärte sich *Nehru* grundsätzlich zu einem Treffen mit *Tschu En-lai* bereit. Es sei jedoch wichtig, durch gründliche Vorbereitungen bereits eine erfolgversprechende Grundlage für ein solches Treffen zu legen. Andernfalls bestehe die Gefahr, daß die Gespräche in der Unmenge von Daten stecken blieben, die auch den Briefwechsel belasteten. Nehru vertrat daher die Ansicht, daß es im gegenwärtigen Augenblick zweckmäßiger sei, zu einer vorläufigen Verständigung zu kommen, welche die gegenwärtige Spannung verringern und eine Verschlechterung der Lage verhindern könne, als einen ergebnislosen Abbruch der Besprechungen zu riskieren[48]. Aus diesem Grund lehnte *Nehru* auch den von *Tschu En-lai* am 17. Dezember unterbreiteten Vorschlag ab[49], am 26. Dezember 1959 in Rangun oder an irgendeinem Ort Chinas Besprechungen zwischen den beiden Regierungschefs abzuhalten[50].

Mit der Ablehnung der Einladung *Tschu En-lais* war ein einstweiliger Stillstand in der indisch-chinesischen Grenzfrage eingetreten. Am 26. Dezember übermittelte die Volksrepublik China der indischen Regierung eine weitere, außerordentlich umfang-

reiche Note, in der noch einmal die Haltung der chinesischen Regierung dargelegt, jedoch keine neuen Vorschläge unterbreitet wurden[51].

DER GRENZKONFLIKT IM RAHMEN DER WELTPOLITISCHEN KONSTELLATION

Für die Sowjetunion wie für den Westen stellt Indien den Weg zu den Entwicklungsländern dar; im Sinne der kompetitiven Koexistenz ist für beide eine Einwirkung auf den Raum der „nichtgebundenen Staaten" in Asien und Afrika unerläßlich.

Hatte die Sowjetunion bereits während der Unruhen in Tibet bewußte Zurückhaltung geübt, so vermied sie es sorgfältig, in dem indisch-chinesischen Grenzstreit öffentlich Partei zu ergreifen. Am 9. September 1959 veröffentlichte die Nachrichtenagentur *TASS* eine Erklärung zum Grenzkonflikt, in dem die Vorkommnisse bedauert wurden und der Hoffnung Ausdruck gegeben wurde, daß die Mißverständnisse unter Beachtung der beiderseitigen Interessen und im Geiste der traditionellen Freundschaft zwischen den Völkern Chinas und Indiens geregelt würden[52]. In gleicher Weise äußerte sich Ministerpräsident *Chruschtschow*[53].

Gleicherweise hüteten sich die Vereinigten Staaten, in den indisch-chinesischen Grenzkonflikt einzugreifen. Präsident *Eisenhower* nahm während seines Besuches in Indien im Dezember 1959 in keiner öffentlichen Aeußerung zu dem Grenzstreit Stellung. In ihrem Abschlußkommuniqué gaben Eisenhower und Nehru lediglich ihrer Hoffnung Ausdruck, daß alle bestehenden Meinungsverschiedenheiten auf friedlichem Wege gelöst werden könnten, wobei die konsequente Friedenspolitik betont wurde, die Indien in allen internationalen Fragen verfolgt habe[54].

Während der gespannten Lage an der indisch-chinesischen Grenze war *Nehru* zu keinem Zeitpunkt bereit, seine Politik des „non-alignment" aufzugeben oder beim Westen Hilfe zu suchen. Im Gegenteil, Nehru gab mehrfach zu verstehen, daß ihm eine Parteinahme des Westens nicht erwünscht sei.

Zwei weitere Ereignisse könnten Auswirkungen auf den indisch-chinesischen Grenzkonflikt haben. Am 11. Januar 1960 wurde in Rawalpindi zwischen Vertretern der indischen und der pakistanischen Regierung eine Uebereinkunft über die Grenzziehung zwischen dem Punjab und Westpakistan erzielt, welche die bisherigen Grenzstreitigkeiten in diesem Gebiet durch Kompromisse regelte. Befreite dieses Uebereinkommen Indien von einem Teil seiner Grenzstreitigkeiten mit Pakistan, so kann das am 28. Januar 1960 zwischen Burma und der Volksrepublik China abgeschlossene Abkommen über die Regelung der burmesisch-chinesischen Grenze einen Präzedenzfall für die Verhandlungen über den Verlauf der indisch-chinesischen Grenze darstellen. Das Abkommen regelt den gesamten Verlauf der burmesisch-chinesischen Grenze neu und setzt damit alle früheren Absprachen ausdrücklich außer Kraft. Grundsätzlich wurde die entlang der Wasserscheiden verlaufende traditionelle Grenze anerkannt. Burma erklärte sich jedoch bereit, drei Gebiete, die bisher unter burmesischer Verwaltung standen und die von der Volksrepublik China als ursprünglich chinesisches Gebiet beansprucht wurden, abzutreten. Ein anderes Gebiet, das von der Volksrepublik ebenfalls beansprucht, 1897 jedoch vertraglich dem damals britischen Burma verpachtet worden war, wurde Burma mit der Begründung überlassen, daß die in diesem Gebiet gebaute Straße den einzigen Verkehrsweg zwischen den Nachbargebieten darstelle und es daher für Burma von größerem Wert sei als für die Volksrepublik China[55].

EINIGUNG ÜBER EIN ZUSAMMENTREFFEN NEHRUS UND TSCHU EN-LAIS

Dem Besuch des sowjetischen Staatspräsidenten *Woroschilow* vom 20. Januar bis 6. Februar 1960 folgte acht Tage später der Besuch des sowjetischen Ministerpräsidenten *Chruschtschow* in Indien. Am 15. Februar, einen Tag vor der Abreise Chruschtschows,

wurde überraschend bekanntgegeben, Premierminister *Nehru* habe am 5. Februar 1960 den chinesischen Ministerpräsidenten eingeladen, in der zweiten Märzhälfte mit ihm in Delhi zur Erörterung des indisch-chinesischen Grenzkonfliktes zusammenzutreffen[56]. Wenn auch die Einladung vor der Ankunft *Chruschtschows* in Indien erging und *Nehru* betonte, daß von einer Vermittlung des sowjetischen Ministerpräsidenten keine Rede sein könne[57], so liegt dennoch die Frage nahe, ob nicht doch ein Zusammenhang zwischen dem Besuch *Chruschtschows* in Indien oder dem vorangegangenen Besuch *Woroschilows* und *Koslows* und der überraschend ausgesprochenen Einladung besteht.

Um die noch im Dezember ausgesprochene Ablehnung einer persönlichen Begegnung mit der jetzt ausgesprochenen Einladung in Einklang zu bringen, wies *Nehru* darauf hin, daß er der Meinung sei, beide Staatsmänner müßten alle Wege untersuchen, die zu einer friedlichen Regelung führen könnten, obwohl die Standpunkte der beiden Regierungen in den zur Diskussion stehenden Fragen sich in einem solchen Gegensatz zueinander befänden, daß kaum noch eine Grundlage für erfolgreiche Gespräche bestehe[58].

Am 26. Februar teilte Ministerpräsident *Tschu En-lai* mit, er nehme die Einladung der indischen Regierung zu einer Aussprache über den indisch-chinesischen Grenzkonflikt an und werde voraussichtlich im April nach Delhi kommen[59].

Die augenblickliche Situation im indisch-chinesischen Grenzkonflikt ist dadurch gekennzeichnet, daß in sachlicher Hinsicht bisher keinerlei Annäherung der Standpunkte möglich war. *Nehru* wie auch *Tschu En-lai* sind sich dieser Tatsache bewußt. Um es aber nicht zu einer weiteren Verschärfung des Konfliktes kommen zu lassen, nehmen beide ihre Zuflucht zur „Besuchsdiplomatie" in der Hoffnung, daß sich dabei ein Ausweg aus der Sackgasse finden möge. Ob sich diese Hoffnung rechtfertigt und diese persönliche Begegnung Ansätze für eine Verständigung erbringen kann, bleibt abzuwarten.

ANMERKUNGEN

1) Wortlaut: Government of India, Ministry of External Affairs, „Prime Minister on Sino-Indian Relations", Vol. 1 — in Parliament (1959), S. 95.

2) „Notes, Memoranda, and Letters Exchanged, and Agreements Signed between the Governments of India and China, 1954—1959", White Paper, Ministry of External Affairs, Government of India, o. J. (Sept. 1959), (fortan zitiert: Weißbuch I).

3) Vgl. die Note der Regierung der Volksrepublik China an die indische Regierung vom 10. Juli 1958, Weißbuch I, S. 60ff.

4) Vgl. die Verbalnote der Regierung der Volksrepublik China an die indische Regierung vom 16. Mai 1959, Weißbuch I, S. 73ff.

5) Vgl. das Schreiben von Ministerpräsident *Tschu En-lai* an Premierminister Jawaharlal *Nehru* vom 8. September 1959, S. D 64 dieser Folge.

6) Vgl. die Note der Regierung der Volksrepublik China an die indische Regierung vom 17. Juli 1954, Weißbuch I, S. 1, und folgenden Notenwechsel.

7) Abweichend von der häufig gebrauchten Schreibweise „panch shila" ist die indische Bezeichnung für die „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz" in den indischen Weißbüchern (a. a. O., Anm. 2 und 28) als „panch sheel" wiedergegeben.

8) Gemeinsames Kommuniqué über den Besuch von *Tschu En-lai* in Indien vom 28. Juni 1954, in: *People's China*, 16. Juli 1954.

9) Gemeinsame Erklärung von *Tschu En-lai* und *U Nu* vom 29. Juni 1954 anläßlich des Besuches von Tschu En-lai in Burma in: *People's China*, 16. Juli 1954.

10) Gemeinsame Erklärung von *Tschu En-lai* und Ali *Sastroamidjojo* vom 28. April 1955 anläßlich des Besuchs von Tschu En-lai in Indonesien, in: *People's China*, 16. Mai 1955.

11) Schlußkommuniqué der Asiatisch-Afrikanischen Konferenz in Bandung vom 24. April 1955, in Europa-Archiv 10/1955, S. 7563ff.

12) Vgl. dazu auch: K. P. *Karunakaran*, „Die Stellung Indiens in der Weltpolitik. Eine Uebersicht über die indische Außenpolitik 1947—1955" in Europa-Archiv 15/1955, S. 8031ff.; *Tschu En-lai*, „Die gegenwärtige internationale Lage und die chinesische Außenpolitik" in Europa-Archiv 20/1955, S. 8290ff.; Curt *Gasteyger*, „Asien und Afrika in der Weltpolitik" in Europa-Archiv 20/1955, S. 8295ff.

13) Schreiben von Premierminister *Nehru* an Ministerpräsident *Tschu En-lai* vom 14. Dezember 1958, S. D 61 dieser Folge.

14) Vgl. Weißbuch I, S. 1—45.

15) Schreiben *Nehrus* vom 14. Dezember 1958 (vgl. Anm. 13).

16) Note der indischen Regierung an die Regierung der Volksrepublik China vom 21. August 1958, Weißbuch I, S. 46.

17) Memorandum der Regierung der Volksrepublik China an die indische Regierung vom 3. November 1958, Weißbuch I, S. 47.

18) Schreiben *Nehrus* vom 14. Dezember 1958 (vgl. Anm. 13).

19) Auszüge aus diesem Briefwechsel sind in der Dokumentation auf S. D 61 bis D 78 wiedergegeben. Neben dem Briefwechsel fand zwischen den Regierungen Indiens und der Volksrepublik China ein reger Notenwechsel zu den Grenzstreitigkeiten sowie über die Tibet-Frage, Verletzungen des Luftraums und Handelsfragen statt. Dieser Notenaustausch ist ebenfalls in den indischen Weißbüchern enthalten (vgl. Anm. 2 und 28).

20) Schreiben *Nehrus* vom 14. Dezember 1958 (vgl. Anm. 13).

21) Schreiben von Ministerpräsident *Tschu En-lai* an Premierminister *Nehru* vom 23. Januar 1959, S. D 63 dieser Folge.

22) Schreiben *Nehrus* vom 22. März 1959, Weißbuch I, S. 55ff.

23) Vgl. Zeittafel in Europa-Archiv 9—10/1959, S. Z 54.

24) So z. B. in *The Statesman* (Delhi), 18. April 1959.

25) Wortlaut: *Information Service of India*, 6. April 1959.

26) Vgl. Anm. 1.

27) Vgl. u. a. *Amritbazar Patrika* (Kalkutta), 29. August 1959.

28) „Notes, Memoranda and Letters Exchanged between the Government of India and China, September—November 1959, and a Note on the Historical Background of the Himalayan Frontier of India", White Paper No. II, Ministry of External Affairs, Government of India, 4. November 1959 (fortan zitiert: Weißbuch II).

29) Vgl. *Amritbazar Patrika* (Kalkutta), 23. November 1959.

30) Vgl. die von der Volksrepublik China in der Zeitschrift *Peking Review*, Nr. 37/1959, S. 16/17, veröffentlichte Karte und die dem Weißbuch II beigefügte indische Karte. Die in dieser Folge auf S. D 65 wiedergegebene Karte wurde auf der Grundlage dieser beiden Karten zusammengestellt.

31) Ein Blick auf die Karte läßt erkennen, daß die Ansprüche der Volksrepublik China in Kaschmir sich auch auf gegenwärtig unter pakistanischer Jurisdiktion stehendes Gebiet erstrecken. Zu offenen Grenzstreitigkeiten ist es jedoch bisher zwischen Pakistan und der Volksrepublik China nicht gekommen.

32) Schreiben *Nehrus* vom 22. März 1959 (vgl. Anm. 22).

33) Vgl. den ähnlich gelagerten Fall bei der Regelung der Grenze zwischen Burma und der Volksrepublik China. (S. 210 und Anm. 55.)

34) Note der Regierung der Volksrepublik China an die indische Regierung vom 26. Dezember 1959, in: *Peking Review*, Nr. 1/1960.

35) Schreiben *Nehrus* vom 26. September 1959, Weißbuch II, S. 34ff. (hier: S. 37).

36) Note der Regierung der Volksrepublik China vom 26. Dezember 1959 (vgl. Anm. 34).

37) Schreiben *Nehrus* vom 26. September 1959 (vgl. Anm. 35; hier: S. 37—39).

38) Schreiben *Nehrus* vom 14. Dezember 1958 (vgl. Anm. 13).

39) Note der Regierung der Volksrepublik China vom 26. Dezember 1959 (vgl. Anm. 34).

40) Schreiben *Tschu En-lais* vom 23. Januar 1959 (vgl. Anm. 21).

41) Schreiben *Tschu En-lais* vom 8. September 1959 (vgl. Anm. 5).

42) Schreiben *Nehrus* vom 26. September 1959, S. D 66 dieser Folge.

43) Wortlaut: *Information Service of India*, 27. November 1959.

44) Schreiben *Nehrus* vom 26. September 1959 (vgl. Anm. 42).

45) Schreiben *Tschu En-lais* vom 7. November 1959, S. D 70 dieser Folge.

46) Schreiben *Nehrus* vom 16. November 1959, S. D 71 dieser Folge.

47) Schreiben *Tschu En-lais* vom 17. Dezember 1959, S. D 72 dieser Folge.

48) Schreiben *Nehrus* vom 16. November 1959 (vgl. Anm. 46).

49) Schreiben *Tschu En-lais* vom 17. Dezember 1959 (vgl. Anm. 47).

50) Schreiben *Nehrus* vom 21. Dezember 1959, S. D 75 dieser Folge.

51) Vgl. Anm. 34.

52) Wortlaut der TASS-Erklärung auf S. D 78 dieser Folge.

53) Rede des sowjetischen Ministerpräsidenten, Nikita S. *Chruschtschow*, auf der 3. Tagung des Obersten Sowjets der UdSSR, in: *Die Sowjetunion heute* (sowjetische Botschaft, Bonn), Nr. 31—32, 7. November 1959.

54) Wortlaut: *Amerika-Dienst* (Kabeldienst), 14. Dezember 1959.

55) Vgl. das gemeinsame Kommuniqué der Regierungen der Volksrepublik China und Burmas und den zwischen beiden Regierungen abgeschlossenen Vertrag über die Frage der Grenze zwischen beiden Ländern vom 28. Januar 1960, in: *Peking Review*, Nr. 5/1960, S. 12f. und S. 14f.

56) Schreiben *Nehrus* vom 5. Februar 1960, S. D 76 dieser Folge.

57) Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. und 23. Februar 1960, sowie *The Times* (London), 23. Februar 1960.

58) Schreiben *Nehrus* vom 5. Februar 1960 (vgl. Anm. 56).

59) Schreiben *Tschu En-lais* vom 26. Februar 1960, S. D 77 dieser Folge.

Abrüstungsverhandlungen und Deutschlandfrage seit der Genfer Gipfelkonferenz von 1955

II. Teil

DIE „UMRÜSTUNG" UND DIE DIFFERENZIERUNG DER AMERIKANISCHEN ABRÜSTUNGSZIELE

Von Wilhelm Cornides

Die fünf Prinzipien der amerikanischen Abrüstungspolitik

Die Londoner Verhandlungen des Fünfmächte-Unterausschusses der Abrüstungskommission waren, wie in dem vorangehenden Beitrag gezeigt wurde*, am 4. Mai 1956 ohne sichtbares Ergebnis vertagt worden. Auch die Abrüstungskommission, die vom 3. bis zum 16. Juli in New York tagte und am 20. Dezember 1956 zu einer weiteren Sitzung zusammentrat, konnte die Gegensätze nicht überwinden. Ebenso ergebnislos blieb der Briefwechsel zwischen Präsident *Eisenhower* und Ministerpräsident *Bulganin*, der nach der Genfer Gipfelkonferenz eingeleitet worden war und am 6. Juni 1956[1] durch ein Schreiben Bulganins fortgesetzt wurde, das Eisenhower am 4. August[2] beantwortete. Während aber die Abrüstungsverhandlungen stagnierten, nahm das Wettrüsten immer gefährlichere Dimensionen an.

Die Ereignisse des Herbstes 1956 in Polen, Ungarn und im Mittleren Osten zeigten den Vereinigten Staaten, wie der Sowjetunion, noch deutlicher als bisher die Gefahren, die auch durch örtlich begrenzte Konflikte heraufbeschworen werden konnten. Sie bestätigten auch die weltpolitische Sonderstellung der beiden Hauptmächte, die nun zum ersten Male Seite an Seite zu handeln schienen. Wenn auch dieser von Moskau bewußt verstärkte Eindruck von Washington rasch und nachdrücklich zerstört wurde, so bot er doch der sowjetischen Diplomatie günstige Möglichkeiten, den Dialog weiterzuführen.

Der Briefwechsel des Präsidenten mit dem Ministerpräsidenten Bulganin lieferte den formalen Ansatzpunkt für eine persönliche Botschaft *Bulganins* — nach einem unbeantwortet gebliebenen Schreiben vom 11. September[3] — an *Eisenhower*, die am 17. November 1956 in Washington einging[4]. Die Sowjetunion machte darin den Vorschlag, eine Abrüstungskonferenz einzuberufen, und verband ihn mit der (von *Gromyko* schon im Frühjahr angedeuteten) Bereitschaft, Eisenhowers Luftinspektionsplan in den Ländern des Atlantikpaktes und des Warschauer Paktes zu erproben. Bulganin regte auch eine weitere Herabsetzung der Streitkräfte der Großmächte in Europa an. In seiner Antwort auf die Botschaft Bulganins erklärte *Eisenhower* am 31. Dezember 1956[5], seiner Ansicht nach wären am ehesten Beratungen im Rahmen der Vereinten Nationen geeignet, in der hochkomplizierten Angelegenheit der Abrüstung einen Schritt vorwärts zu

---

*) Vgl. den ersten Teil dieses Beitrags in Europa-Archiv 4/1960, S. 103—124.

tun. Einer Zusammenkunft der Regierungschefs könne er nur dann zustimmen, wenn diese Konferenz ein greifbares Ergebnis verspreche. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen war auch das Forum, vor dem die Vereinigten Staaten nun selbst wieder die Initiative in den Abrüstungsverhandlungen ergriffen.

Die Wiederaufnahme der Abrüstungsgespräche so rasch nach der schweren, das ganze Gefüge der Weltpolitik erschütternden Krise entsprach nicht nur psychologischen Notwendigkeiten, sondern auch dem Druck wirtschaftlicher Tatsachen, die Präsident *Eisenhower* in seiner Budgetrede am 16. Januar 1957[6] besonders hervorhob. Sie zeigte aber auch, daß die Ansätze zu einem sowjetisch-amerikanischen Gespräch, die im ersten Halbjahr 1956 sichtbar geworden waren, einem tieferen Bedürfnis und nicht nur taktischen Absichten entsprangen. Die Umrüstung hatte eine so rasche Gangart eingeschlagen, daß es für die Vereinigten Staaten immer schwieriger wurde, die vorhandenen Rüstungen stets dem neuesten Stand der Technik anzupassen. Die Revolution in Ungarn hatte zudem auf seiten der Westmächte die Neigung verstärkt, eine elastischere Haltung einzunehmen und Moskau vielleicht einmal bei seinen Angeboten, die Truppen aus Europa zurückzuziehen, beim Wort zu nehmen. Um einen solchen Rückzug zu bewirken, wurde auch ein Entgegenkommen auf dem Gebiet der Rüstungen und der Stationierung von Truppen in Europa in Erwägung gezogen. So schienen sich auf den ersten Blick größere Möglichkeiten abzuzeichnen, begrenzte Abkommen zu erreichen, als im Frühjahr 1956.

Die Ueberprüfung der amerikanischen Abrüstungspolitik war im November 1956 mit neuen Richtlinien abgeschlossen worden, die in der Vollversammlung der Vereinten Nationen durch den Chefdelegierten Henry Cabot *Lodge* (am 14. Januar 1957)[7] und im Fünfmächte-Unterausschuß durch den Abrüstungsbeauftragten Harold *Stassen* (am 19. März)[8] mit betonter Feierlichkeit vorgetragen wurden. Es kam den Vereinigten Staaten offensichtlich darauf an, einen neuen Abschnitt der Abrüstungsverhandlungen einzuleiten, aber es war ein schweres Unterfangen, das noch ganz von der Eigengesetzlichkeit der Umrüstung beherrschte politische Denken auf neue Bahnen zu bringen. Dazu gehörten nicht nur neue Verträge und Institutionen, sondern vor allem auch die Bereitschaft, die neue Rangordnung der Sicherheitsprobleme aufzunehmen, die sich aus der faktischen Wandlung der Weltverhältnisse ergab. Eine solche Rangordnung wurde nun von Washington in „fünf Prinzipien" zur Diskussion gestellt.

An der Spitze der „fünf Prinzipien" des amerikanischen Abrüstungsprogramms stand das Ziel, die *künftige Produktion von spaltbarem Material* in aller Welt nicht mehr dazu zu verwenden, die Vorräte an Explosivwaffen zu vergrößern, und, wenn möglich, einen Teil der vorhandenen Vorräte friedlichen Zwecken zuzuführen. Dadurch sollte die Tendenz zur ständigen Vermehrung der nuklearen Kampfmittel eine Umkehrung erfahren, was der Dynamik der gesamten Weltpolitik einen neuen Antrieb in Richtung auf den Frieden geben würde.

Das zweite Ziel war die *Vorsorge gegen Ueberraschungsangriffe* und die Verminderung der Gefahr eines totalen Krieges. In diesen Bereich gehörten die Pläne für eine Luftinspektion und für die Einrichtung von Zonen kontrollierter Rüstung sowie die Ueberwachung, Begrenzung und schließlich Einstellung der Atomwaffenversuche, von denen die Entwicklung neuer Angriffswaffen abhing.

Die *Verminderung der Rüstungslasten* war das dritte Ziel. In diesen Bereich gehörten die Pläne für die Begrenzung der wichtigsten Rüstungsarten, der Truppenstärken und der Rüstungshaushalte unter entsprechender Inspektion und Kontrolle.

Die gegenseitige *Kontrolle der Entwicklung von Weltraumraketen und -satelliten* kam als viertes Ziel hinzu, nachdem es klar geworden war, daß die zum Start von Erdsatelliten benötigten Raketen von größter Schubkraft zugleich der Weiterentwicklung der Atomwaffenträger dienten. Als erster Schritt auf dem Wege zu einer friedlichen Erschließung des Weltraums sollten deshalb die Versuche mit solchen Objekten unter internationaler Kontrolle und Zusammenarbeit gebracht werden.

Die *Verminderung der internationalen Spannungen* und die Erleichterung der *Regelung der großen politischen Konflikte* wurden als fünftes Ziel angeführt. Dies geschah nicht im Sinne eines strikten Phasenplanes, wie ihn das französisch-britische Arbeitsdokument[9] vorgeschlagen hatte, auch nicht im Sinne eines absoluten Junktims zwischen Abrüstungsmaßnahmen und politischen Regelungen, wie es die Bundesregierung angestrebt hatte, sondern um den Grundsatz der friedlichen Revision, des „peaceful change", der politischen Verhältnisse hervorzuheben, der mit der passiven Hinnahme des status quo und seiner Ungerechtigkeiten nicht vereinbar war.

Abrüstung und „Umrüstung"

Mit der Neufassung der Prinzipien ihrer Abrüstungspolitik setzten sich die Vereinigten Staaten noch deutlicher als in den Londoner Verhandlungen von 1956 von den französisch-britischen Kompromißvorschlägen ab, die seit dem Beginn der Arbeiten der Abrüstungskommission im März 1952 die gemeinsame Politik der Westmächte bestimmt hatten[10]. Der Schnitt ging jedoch noch tiefer, denn die Pläne für eine umfassende Abrüstungskonvention waren die unmittelbare Fortsetzung des Abrüstungsdenkens der Völkerbundszeit[11]. Die Vereinigten Staaten schlugen nun neue, noch unerforschte Wege ein, die in das Neuland der umwälzenden Veränderungen der Rüstungstechnik führen sollten. Es mußte nun nach den Erklärungen maßgebender amerikanischer und sowjetischer Politiker als nahezu sicher gelten, daß nicht erst etwa ab 1965 auf beiden Seiten interkontinentale Raketen zum operativen Einsatz bereitstehen würden, sondern schon zwei bis drei Jahre früher. Ueberlegungen auf weitere Sicht, die seit 1953 angestellt worden waren, rückten nun in den Bereich der Planung der Abrüstungspolitik vor. Die Stoßwelle, die aus der Vorwegnahme mutmaßlicher politischer Konsequenzen rüstungstechnischer Daten entstand, erschütterte schon jetzt viele militärische und politische Ansichten so, als ob der in den Planungen vorweggenommene Zustand unmittelbar bevorstünde. Nachdem die Produktion der kriegsentscheidenden atomaren Massenvernichtungsmittel sich auf beiden Seiten dem Saturierungspunkte näherte, hatte der Begriff der Aufrüstung seinen ursprünglichen Sinn verloren. Was sich nun im Rahmen des Wettrüstens vollzog, war ein Prozeß der „Umrüstung", bei dem ganze Generationen von Prototypen neuer Waffen übersprungen wurden, ehe sie zur Produktion gelangten, um die Konzentration auf neue Waffensysteme zu ermöglichen, die für Angriff und Verteidigung in den sechziger Jahren die größte Schlagkraft versprachen. Dadurch

verlor auch der Begriff der Abrüstung seinen ursprünglichen Sinn, da die Herabsetzung der Truppenstärken, der Verzicht auf bestimmte Kampfmittel und das „Einmotten" von Kriegsmaterial keineswegs eine Verminderung der Kampfkraft zur Folge hatten, sondern ihre Intensivierung und Modernisierung. Freilich konnte sich die Rüstungskonkurrenz nicht ungehemmt nach ihren technischen und strategischen Gesetzen entfalten. Beide Hauptmächte mußten darauf achten, daß die wirtschaftlichen Grundlagen ihrer Macht intakt blieben. Weil aber die Rüstungskonkurrenz zugleich auch eine politische Konkurrenz der Weltanschauungen und Herrschaftssysteme war, traten neben den wirtschaftlichen auch ideologische und verfassungsmäßige Gegenkräfte sowie Rücksichten auf Verbündete und Neutrale mit den Zielen der Umrüstung in Widerstreit.

Eine besondere Schwierigkeit dieser Phase der Abrüstungsverhandlungen lag darin, daß noch für mehrere Jahre die schon vorhandenen oder in der Produktion befindlichen Waffensysteme ihre volle Bedeutung behielten. Ein Sprung zu weit in die Zukunft konnte für die Gegenwart erhebliche finanzielle Einsparungen bedeuten, aber auch dazu führen, daß während der nächsten Jahre in einer akuten Krise die notwendigen „konventionellen" Machtmittel fehlten und nur die Wahl blieb zwischen dem Einsatz der nuklearen Waffen und dem Zurückweichen vor der Drohung des Gegners. Daher erklärte einer der leitenden Beamten der amerikanischen Atomenergiebehörde, Commissioner *Murray*, Abrüstung bedeute die R a t i o n a l i s i e r u n g d e r n u k l e a r e n R ü s t u n g[12]. „Rationalisierung" hieß dabei nicht nur das Ausscheiden überflüssig gewordener konventioneller Rüstungen, sondern vor allem die Einschränkung der Risiken der nuklearen Rüstung im größtmöglichen Maße, insbesondere durch Sicherungen gegen Ueberraschungsangriffe und durch eine Verbesserung der Kontrollen über die Massenvernichtungswaffen. Die Forderung, daß die Welt lernen müsse, „mit H-Bomben zu leben", begann nun die Praxis der amerikanischen Abrüstungspolitik zu bestimmen.

Es bedurfte langer und komplizierter Verhandlungen, ehe mit den Abrüstungsvorschlägen der Westmächte vom 29. August 1957[13] zum ersten Male seit dem Frühjahr 1955 wieder eine volle Uebereinstimmung zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und Kanada erreicht wurde. Hauptetappen dazu waren: die Bermuda-Konferenz im März 1957 mit dem Beschluß, amerikanische Mittelstreckenraketen in Großbritannien zu stationieren[14], die Konsolidierung des kommunistischen Blocks nach der Revolution in Ungarn und die sowjetischen Atomdrohungen gegen Westeuropa[15]. Nach den Erschütterungen des Herbstes 1956 festigten sich die Bündnissysteme auf beiden Seiten. Für die NATO-Staaten blieb die Fähigkeit der Vereinigten Staaten, von ihrem weltumspannenden Stützpunktsystem aus mit Langstreckenflugzeugen die lebenswichtigen Ziele in der Sowjetunion anzugreifen, das Rückgrat ihrer Verteidigung. Hier lag zugleich die größte Schwäche der militärisch-strategischen Position der Sowjetunion. Deshalb mußte es ein Hauptziel der sowjetischen Führung bleiben, das westliche Bündnissystem wenn nicht aufzulösen, so doch durch die Sprengung des NATO-Schildes entscheidend zu treffen und das strategische Glacis der Amerikaner auf die westliche Hemisphäre zurückzudrängen. Für dieses Bemühen bot die geplante Aufrüstung der Bundesrepublik die günstigsten Angriffspunkte. Die Ausrüstung der NATO-Verbände mit atomaren Waffen konnte nach Auffassung des NATO-Oberkommandos nicht vor dem Gebiet und den Verbänden der Bun-

desrepublik haltmachen, wenn die einheitliche Kommandostruktur gewahrt bleiben sollte. Atomwaffen in deutschen Händen bedeuteten aber nicht nur für die Sowjetunion und Deutschlands östliche Nachbarn eine schwere zusätzliche politische Belastung, sondern auch für die Bundesrepublik selbst und ihre Verbündeten. An diesem Punkte setzte die schärfste Kritik ein, die der amerikanischen Politik 1957 im westlichen Lager zuteil wurde. Es lag nahe, daß die sowjetische Politik und Propaganda, die daraus schon im Vorjahr erheblichen Nutzen gezogen hatte, ihre erprobte Taktik fortsetzte.

ATOMWAFFENFREIE ZONE, DEUTSCHLANDFRAGE UND DISENGAGEMENT

Von Wilhelm Cornides und Hans Wolfgang Kuhn

Die sowjetischen Vorschläge für ein Rüstungsgleichgewicht in Europa

Unter diesen Umständen war es keine Ueberraschung mehr, daß die Londoner Abrüstungsverhandlungen am 18. März 1957 mit einem sowjetischen Memorandum eröffnet wurden[16], das eine nahezu unveränderte Neuauflage der Vorschläge *Gromykos* vom 27. März des Vorjahres enthielt. Die Vorschläge vom 17. November 1956 wurden darin wiederholt, der Plan für eine atomwaffenfreie „Zone beschränkter und kontrollierter Rüstungen in Europa" wörtlich aus dem Dokument vom 27. März 1956 übernommen. Es zeigte sich rasch, daß die Projekte der Luftinspektion, die nun von der sowjetischen wie der amerikanischen Seite präzisiert wurden, nur taktische Bedeutung hatten. Die Verhandlungen konzentrierten sich, wie im Vorjahr, auf die Einstellung der Atomwaffenversuche und auf das Projekt der atomwaffenfreien Zone in Europa.

In dem Jahr, das zwischen der Vorlage der Abrüstungsvorschläge im März 1956 und der Wiederaufnahme der Verhandlungen im Fünfmächte-Unterausschuß vergangen war, hatte sich das Tempo der Umrüstung aus politischen wie aus wirtschaftlichen Gründen noch erheblich beschleunigt. Die kostspieligen neuen Waffen zwangen die Militärmächte zur Ausschöpfung aller technischen Möglichkeiten. Einen Weg zurück gab es nicht. Einsparungen konnten nur durch die Herabsetzung der Mannschaftsbestände erreicht werden, die auf beiden Seiten trotz aller politischen und militärischen Bedenken in zunehmendem Maße vorgenommen wurde. Anfang 1957 ließ sich mit Sicherheit voraussehen, daß die Westmächte die in den Abrüstungsverhandlungen vorgesehenen Höchstgrenzen für die herkömmlichen Truppen und Rüstungen im Laufe der nächsten zwei Jahre auf jeden Fall erreichen, teilweise sogar erheblich unterschreiten würden, selbst wenn keinerlei Abrüstungsvereinbarungen zustande kamen. Dies war so offenkundig, daß es schwer einzusehen war, weshalb die Sowjetunion dafür politische Zugeständnisse machen sollte: die „Teilmaßnahmen" auf dem Gebiet der konventionellen Rüstung, die von beiden Seiten für die erste Phase angeboten wurden, enthielten nicht mehr als die im Zuge der Umrüstung ohnehin fälligen Rationalisierungen. Die Sowjetunion erneuerte nun das Angebot des Vorjahres, ein Gleichgewicht der Rüstungen in Europa herzustellen und es gleichzeitig mit dem politischen status quo zu stabilisieren. Sie schlug, wie schon im März 1956, erneut eine Höchstgrenze von 150 000 — 200 000 Mann für die Truppenstärke

aller übrigen Staaten außer den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates vor, wobei diese Zahl zugleich den Ansatz für die Kalkulation der übrigen herkömmlichen Rüstungen bilden sollte.

Niemand im Westen konnte mit Sicherheit sagen, ob und in welchem Umfang die im September 1955 und im Mai 1956 angekündigten Kürzungen um 600 000 und 1 200 000 Mann tatsächlich durchgeführt worden waren, noch von welcher Ausgangszahl die vorgenommenen Kürzungen zu berechnen waren. Nach den höchsten amerikanischen Schätzungen hatte die Sowjetunion 1957 zwischen 3 800 000 und 4 200 000 Mann unter Waffen[17]. Legte man diese amerikanischen Zahlen zugrunde, so ergab sich, daß die sowjetischen Vorschläge in der Tat grosso modo auf ein Gleichgewicht der Truppenstärken der NATO-Mitglieder und der Staaten des Warschauer Paktes hinausliefen. Dabei blieb aber die Situation in Asien unberücksichtigt, wo die Verbündeten der Vereinigten Staaten 1956 über etwa 1,7—2 Millionen Mann, die Volksrepublik China über etwa 3 Millionen, Nordkorea über etwa 790 000, Nordvietnam über 250 000 bis 350 000 Mann verfügten[18]. Dort würden nach der Verwirklichung der sowjetischen Abrüstungsvorschläge etwa 2,9 Millionen Mann des kommunistischen Blocks, etwa 900 000 auf seiten der Amerikaner und die neutralen Staaten mit etwa 500 000 bis 600 000 Mann stehen[19]. Zusammenfassend ließ sich daher sagen, daß die sowjetischen Abrüstungsvorschläge darauf abzielten, in Europa ein Gleichgewicht der herkömmlichen Rüstungen der NATO und des Warschauer Paktes, in Asien eindeutig ein Uebergewicht des kommunistischen Blocks herzustellen. Die nukleare Rüstung aber sollte auf die Sowjetunion, die Vereinigten Staaten und Großbritannien beschränkt bleiben; diese drei Staaten sollten die Verpflichtung übernehmen, ab 1959 keine nuklearen Waffen außerhalb ihres Staatsgebietes zu stationieren und ihre Land-, See- und Luftstützpunkte im Ausland abzubauen.

Unter rüstungstechnischen Gesichtspunkten hätte es die Sowjetunion also nicht nötig gehabt, besondere Vorschläge für eine atomwaffenfreie Zone in Europa zu machen, ihre übrigen Abrüstungsvorschläge implizierten dieses Ziel bereits. Daher liegt es nahe, nach den politischen und propagandistischen Motiven Ausschau zu halten. Die letzteren waren im Frühjahr 1957 nicht mehr weit zu suchen. Nachdem nun die beiden Hauptmächte besonderen Wert darauf legten, ihre Friedensbereitschaft vor der Weltöffentlichkeit zu beweisen, wuchs die Bedeutung der öffentlichen Meinung auch in den mittleren und für die Machtverhältnisse nicht ausschlaggebenden Staaten, die in zunehmendem Maße „atombewußt" wurden. Aus allen Teilen der Erde häuften sich die Proteste gegen die Atomrüstung, Proteste, die nicht mehr nur das Ergebnis einer von der Sowjetunion gesteuerten Propaganda waren, sondern echte persönliche Initiative erkennen ließen. Die Rundfunkvorträge Albert *Schweitzers* in Norwegen im April 1957 und die starke Resonanz, die sie in der ganzen Welt fanden, gaben dieser neuen Stimmung Ausdruck. Die Göttinger Erklärung deutscher Atomwissenschaftler am 12. April und der innenpolitische Kampf um die atomare Bewaffnung der Bundeswehr zeigten, in welchem Maße die Probleme, die im Vorjahr noch kaum bekannt waren, nun die breite Oeffentlichkeit erregten. Das Schlagwort von der atomwaffenfreien Zone kam dieser Stimmung entgegen und schuf einen Kristallisationspunkt für die oppositionellen Strömungen und Gruppen, wie ihn die komplizierteren allgemeinen Abrüstungsvorschläge nicht bieten konnten.

Die politischen Motive für das Vorgehen der Sowjetunion waren schon in den Abrüstungsverhandlungen des Vorjahres deutlich erkennbar und wurden durch die seither erfolgte Erschütterung und die erneute Konsolidierung des kommunistischen Blocks vollends durchsichtig. In den sowjetischen Vorschlägen vom 18. März 1957 wurde deutlicher als bisher zwischen den in Deutschland stationierten amerikanischen, britischen, französischen und russischen Truppen und den Truppen der vier Mächte „im Gebiet der NATO und des Warschauer Paktes“ unterschieden. Erstere sollten um ein Drittel des Bestandes vom 31. Dezember 1956 vermindert, die übrigen „substantiell reduziert“ werden, worüber ein gesondertes Abkommen zu treffen sei. In der zweiten Phase der von der Sowjetunion vorgeschlagenen Abrüstungsmaßnahmen sollte die Räumung aller Stützpunkte auf ausländischem Territorium abgeschlossen sein, während für die Truppen der vier Mächte in Deutschland eine „weitere Reduktion“ vorgesehen war. Auch darüber sollte ein getrenntes Abkommen abgeschlossen werden. Es war nun klar, daß die Stationierung der Truppen der Siegermächte in Deutschland nicht in die Kategorie von Stützpunkten im Ausland fallen sollte, sondern ihre Rechtfertigung durch die „gesamtdeutschen Vorbehalte“ erhielt.

Die Abrüstungs- und Sicherheitsvorschläge der Sowjetunion und ihr Konföderationsplan für Deutschland[20] waren so genau und fest ineinander verpaßt, daß der Begriff „Verhandlungspaket“ mit weit größerer Berechtigung dafür zutraf als für die lückenhaft koordinierten Positionen der Westmächte im März 1957. Der Inhalt des Paketes entsprach genau *Adenauers* Alptraum von „Potsdam“: ein dezentralisiertes, neutralisiertes Deutschland im Rahmen eines europäischen Sicherheitspaktes, der die Grenzen von „Potsdam-Deutschland“ wie auch die der übrigen europäischen Staaten garantierte, ihre Gesellschaftspolitik aber den Gesetzen der „kompetitiven Koexistenz“ unterwarf, so wie die Sowjetunion sie interpretierte. Da die Sowjetunion fest damit rechnete, die Vereinigten Staaten in absehbarer Zeit wirtschaftlich zu überflügeln, konnte sie die Zeit für sich arbeiten lassen und die zur Konkretisierung der Abrüstungsvereinbarungen vorgesehenen Einzelabkommen (über die Festsetzung der definitiven Höchstgrenzen der Streitkräfte; über die Phasen der Räumung der Stützpunkte; über die „substantielle Reduzierung“ der Streitkräfte der NATO und des Warschauer Paktes; über die weitere Verminderung der Streitkräfte in Deutschland) Zug um Zug so aushandeln, wie es der Stärkung der wirtschaftlichen Macht und Expansionskraft des kommunistischen Blocks entsprach. Hierbei fiel es auf weitere Sicht entscheidend ins Gewicht, daß das R ü s t u n g s gleichgewicht nur für Europa galt, während in Asien schon jetzt ein Uebergewicht des kommunistischen Blocks bestand, das durch die vorgesehene Wirtschaftsoffensive in den Entwicklungsländern weiter vergrößert werden sollte.

Die Vorschläge der Westmächte vom 29. August 1957 und das Scheitern der Londoner Abrüstungsverhandlungen

Noch zu keiner Zeit seit 1945 hatten die Abrüstungsverhandlungen so im Mittelpunkt der weltpolitischen Auseinandersetzungen gestanden wie im Sommer 1957. Selten waren aber auch die I n t e r d e p e n d e n z örtlicher, regionaler und weltpolitischer Spannungen und Konflikte und die Schwierigkeit, Teillösungen zu finden, so deutlich geworden. In der gegebenen Verhandlungssituation

lag es offenbar im Interesse der Sowjetunion, den Begriff der „Teilabkommen" so eng wie irgend möglich auszulegen und von den Westmächten möglichst viele Zugeständnisse auf dem Gebiet der Abrüstung zu erreichen, ohne sich ihre seit 1945 erzielten territorialen und machtpolitischen Gewinne in irgendeiner Weise schmälern zu lassen. Je härter die Sowjetunion verhandelte und je geschickter sie die Interessengegensätze auf seiten der Westmächte schürte, desto mehr mußten diese ihrerseits darauf bedacht sein, ihr „Verhandlungspaket" zusammenzuschnüren. Ende August 1957 waren die Konsultationen mit der NATO und die internen Beratungen der Westmächte auch auf dem Gebiet der Abrüstung so weit gediehen, daß die gemeinsamen Vorschläge im Fünfmächte-Unterausschuß vorgelegt werden konnten. Die „Vorschläge für Teilmaßnahmen auf dem Gebiet der Abrüstung"[21] vom 29. August 1957 — wie der offizielle Titel lautete — sollten „ein Minimum an internationalem Vertrauen wiederherstellen" und „jeder Seite die Ueberzeugung geben, daß alle den ehrlichen Willen zur Verständigung haben" (J. Moch)[22]. Inhaltlich wie formal boten die Vorschläge der Westmächte, deren Text auf S. 231 im Wortlaut wiedergegeben wird, nun eine echte Synthese zwischen den amerikanischen „fünf Prinzipien" und dem französisch-britischen Phasenplan und damit ein Substrat der zehnjährigen Bemühungen der Westmächte um die allgemeine Abrüstung.

Die amerikanischen „fünf Prinzipien" bildeten den Gesamtrahmen der Vorschläge: Einstellung der *Produktion* von spaltbarem Material für militärische Zwecke, sobald ein wirksames Inspektionssystem dafür besteht; Einstellung der *Atomwaffenversuche* unter wirksamer internationaler Kontrolle zunächst für zwei Jahre; *Verminderung der vorhandenen Vorräte an Atomwaffen* durch Uebertragung eines Teiles der Bestände an eine internationale Behörde zur Verwendung für friedliche Zwecke; *Begrenzung der Truppenstärken* zunächst auf 2,5 Millionen für die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, 750 000 Mann für Großbritannien und Frankreich; weitere Herabsetzung auf 2,1 und 1,7 Millionen bzw. 700 000 und 650 000 unter der Voraussetzung von Fortschritten bei der Regelung politischer Probleme; *Inspektionsmaßnahmen* zur Vorsorge gegen Überraschungsangriffe innerhalb der vorgeschlagenen Zonen. Für die Durchführung dieser Teilmaßnahmen sollte ein Internationales Kontrollorgan unter der Oberaufsicht des Sicherheitsrates eingerichtet werden. Neu hinzugekommen war nun auch der Vorschlag eines Inspektionssystems, das gewährleisten sollte, „daß der Abschuß von *Weltraumflugkörpern* ausschließlich zu friedlichen und wissenschaftlichen Zwekken erfolgt". Bedeutsam war, daß der Arbeitsplan der Westmächte ausdrücklich als unteilbar bezeichnet wurde. Wenn es sich auch um Teilmaßnahmen der Abrüstung handelte, so sollten diese doch in einer Konvention zusammengefaßt werden. Wurde eine der Bestimmungen nicht erfüllt, so sollte jeder der Vertragsparteien das Recht zustehen, eine Überprüfung der ganzen Konvention zu verlangen. Die aus dem französisch-britischen Arbeitsdokument übernommene Phaseneinteilung wurde für jeden Bereich differenziert durchgeführt, wodurch gegenüber den ursprünglichen französisch-britischen Vorschlägen ein weit größeres Maß an Flexibilität erreicht wurde. Der „erste Schritt" konnte nun durch verschiedene Kombinationen von Teilmaßnahmen erreicht werden, und es gab dementsprechend keine vorher bestimmbare Grenze, an der Fortschritte in bezug auf die Wiedervereinigung Deutschlands erreicht sein mußten, ehe weitere Teilabkommen möglich waren.

Die Vorschläge für eine Zone beschränkter und kontrollierter Rüstungen in Europa standen nun unter der allgemeinen Überschrift „Sicherungen zur Vorsorge gegen Überraschungsangriffe". Sie sollten von einer Expertengruppe der fünf Mächte im einzelnen ausgearbeitet werden. Neben der Luftinspektion in den noch zu vereinbarenden Zonen waren nun vorgesehen: ein Kontrollsystem in den großen Häfen, Bahnknotenpunkten, an Autobahnen und wichtigen Flughäfen sowie mobile Kontrollgruppen mit besonders festzulegenden Vollmachten. Die Kontrollposten der Bodeninspektion sollten so weit reichen wie die Zone der Luftinspektion, falls nicht ein weiteres Gebiet dafür vereinbart wurde. Sämtliche militärischen Anlagen, die Zahl und die Standorte der militärischen Einheiten und Rüstungsdepots einschließlich der Träger für Atomwaffen sollten dem internationalen Kontrollorgan gemeldet werden.

Wenige Tage bevor das „Verhandlungspaket" in seiner endgültigen Form vorgelegt werden sollte, brach die Sowjetunion die Verhandlungen im Fünfmächte-Unterausschuß ab[23]. *Sorins* Ungeduld und Verärgerung waren während des August zusehends gewachsen, weil die Verhandlungen über eine Zone beschränkter Rüstungen in Europa so langsam vorangingen. Er wollte oder konnte nicht glauben, daß die Vereinigten Staaten nicht in der Lage seien, von ihren Verbündeten die Zustimmung zur Festlegung einer solchen Zone zu erlangen, wenn sie es wünschten. Um die Wirkung der Vorschläge der Westmächte zu durchkreuzen, ging Sorin am 27. August zu einem letzten dreistündigen Angriff vor, der alle Vorwürfe gegen den „aggressiven NATO-Block", die „fruchtlosen Abrüstungsdebatten" und die „Doppelzüngigkeit" der Vereinigten Staaten in einer Schärfe enthielt, wie sie seit langem nicht mehr zu hören gewesen war. So bedeutete es keine Überraschung mehr, als er am 29. August erklärte, die Vorschläge der Westmächte seien völlig unannehmbar[24]. Am 6. September wurden die Beratungen des Unterausschusses vertagt, um nie mehr aufgenommen zu werden. Die Abrüstungskommission konnte am 30. September 1957 nicht mehr tun, als die Dokumente des Unterausschusses an den Politischen Ausschuß der Vollversammlung weiterzuleiten, über dessen Verhandlungen weiter unten berichtet werden wird.

Das wichtigste Forum für die Abrüstungsvorschläge der Sowjetunion wurde nun die Vollversammlung der Vereinten Nationen. Dort hatte der polnische Außenminister, Adam *Rapacki*, am 2. Oktober den Vorschlag für eine atomwaffenfreie Zone erneuert, der gegen Ende des Jahres 1957 unter dem Namen „Rapacki-Plan" in die internationale Diskussion einging. Dabei wurde meist übersehen, daß es sich fast wörtlich um die Vorschläge *Gromykos* vom 27. März 1956 handelte. Als erster erklärte der Rapporteur des Verteidigungsausschusses der WEU am 14. April 1958: „Der ‚Rapacki-Plan' ist identisch mit dem ‚Gromyko-Plan'. Er hat offenbar aus taktischen Gründen ein polnisches Etikett bekommen[25]."

Der „Rapacki-Plan" und die sowjetische Offensive gegen die NATO

Als Mitte November 1956 das akute Stadium der Suezkrise überwunden wurde, hatte die Sowjetunion in den Verhandlungen mit Polen (15. bis 18. November 1956) bereits die politische Konsolidierung im kommunistischen Block eingeleitet. Die militärische Konsolidierung durch die Truppenstationierungsverträge mit Polen (12. Dezember 1956), der DDR (12. März 1957), Rumänien (15. April

1957) und Ungarn (27. Mai 1957) war bis Ende Mai 1957 in ihren Grundzügen abgeschlossen. Das Ergebnis war eine Differenzierung der Regelungen für den „zeitweiligen Aufenthalt" der sowjetischen Truppen in diesen Ländern, wobei der strategischen Schlüsselstellung der DDR durch ihre völlige Ein- und Unterordnung in die militärpolitische Planung der Sowjetunion Rechnung getragen wurde. Auch die Reorganisation des sowjetischen Wirtschaftssystems war im Mai 1957 abgeschlossen mit dem Ergebnis, daß der Schwerpunkt der Zentralisierung verlagert, die politische Kontrolle der Wirtschaft aber nicht lockerer, sondern straffer ausgeübt wurde.

So häuften sich in dem halben Jahr, das der Unterdrückung der Revolution in Ungarn folgte, die Anzeichen dafür, daß die Sowjetunion zur Konsolidierung ihres Besitzstandes in Europa entschlossen war. Hingegen gab es keine Anzeichen für eine Bereitschaft, irgendwelche politischen Positionen zu räumen, falls die sowjetischen Abrüstungsforderungen erfüllt wurden. *Gomulkas* „mittlerer Weg", die Resowjetisierung Ungarns, *Titos* Haltung während und nach der Revolution in Ungarn, die Entwicklung der sowjetisch-chinesischen Beziehungen und schließlich das blutige Ende der „Kampagne der hundert Blumen" zeigten, daß der kommunistische Block zwar nicht mehr die gleiche monolithische Geschlossenheit besaß wie zur Zeit *Stalins*, daß aber die neuen Formen der Kooperation und der Arbeitsteilung zwischen den kommunistischen Staaten den Kern der kommunistischen Herrschaft nicht berührten. Gleichzeitig mit der inneren Konsolidierung wuchsen das nach außen zur Schau getragene Selbstbewußtsein und die von den Widersprüchen und Rivalitäten im westlichen Lager ermutigte Entschlossenheit, die Vereinigten Staaten in absehbarer Zeit wirtschaftlich zu überflügeln. Diese Einstellung Moskaus erhöhte die wirtschaftliche Bedeutung der DDR für den kommunistischen Block noch weiter. Sie gehörte neben der UdSSR und der Tschechoslowakei zu den industriell stärksten Ländern im kommunistischen Herrschaftsbereich und war in besonderem Maße geeignet, Schwerpunktaufgaben in einem arbeitsteiligen System der Planwirtschaft zu übernehmen — insbesondere, um Anlagen und Investitionsgüter in wirtschaftlich noch unerschlossene Gebiete zu liefern. Zusammen mit der strategischen Schlüsselstellung für die Umklammerung Polens mußte die wachsende wirtschaftliche Bedeutung der DDR das Interesse der Sowjetunion an der Erhaltung des status quo noch steigern und alle die Hoffnungen enttäuschen, die von der inneren Entwicklung im kommunistischen Block eine Erleichterung der Wiedervereinigung Deutschlands erwarteten.

Aber auch das westliche Lager konsolidierte sich nach den Ereignissen des Herbstes 1956 sehr rasch, und die Position der Bundesrepublik, die im Sommer 1956 schwer gefährdet schien, festigte sich erneut. Allerdings war es der Bonner Politik nun nicht mehr möglich, die Priorität der Deutschlandfrage vor der Abrüstung aufrechtzuerhalten, wie sie bis zur Genfer Gipfel-Konferenz im Sprachgebrauch der Westmächte üblich gewesen war.

Der Nordatlantikrat hatte im Dezember 1956 die Grundsätze des Eden-Planes für die Wiederherstellung der deutschen Einheit bekräftigt und sie ergänzt durch einen von Außenminister *von Brentano* erwirkten Appell an die Sowjetunion, das Selbstbestimmungsrecht der Völker in ihrem Herrschaftsbereich endlich zu respektieren[26]. Mitte Februar 1957 konnte die Bundesregierung die Aktivierung der Arbeitsgruppe für die Deutschlandfrage erreichen, die nach der Vorbereitung der

Genfer Außenministerkonferenz im Herbst 1955 nicht mehr zusammengetreten war. Von der nächsten Tagung des Nordatlantikrates, die (am 2. und 3. Mai 1957) ostentativ in Bonn stattfand, erreichte sie eine erneute Zusage, die „gemeinsame Politik zur Wiederherstellung eines einheitlichen und freien deutschen Staates im Rahmen eines den Frieden Europas verbürgenden Sicherheitssystems" fortzusetzen. Am 24. Mai 1957 beantwortete sie die sowjetische Deutschlandnote vom 22. Oktober 1956[27] und erklärte ihre Bereitschaft, jeden praktischen Vorschlag zur Wiedervereinigung und zur europäischen Sicherheit in Erwägung zu ziehen. Bisher habe Moskau jedoch nur zahlreiche Bedingungen genannt, die nicht zur Wiedervereinigung führen würden und die für Deutschland unannehmbar seien. Die Bundesregierung hoffe auf einen diskutablen Vorschlag der Sowjetunion, nachdem sie und die Westmächte Pläne zur Wiedervereinigung vorgelegt hätten, die von der Sowjetunion aber ständig abgelehnt würden. Für den Fall einer Entscheidung Gesamtdeutschlands für die Zugehörigkeit zur NATO sicherte sie zu, daß die Streitkräfte und Anlagen der nordatlantischen Allianz nicht nach Mitteldeutschland vorgerückt werden würden. Schließlich erbat die Bundesregierung eine Erläuterung zu den sowjetischen Vorstellungen von einer entmilitarisierten Zone in Europa. Eine gleichzeitig in Moskau überreichte Note zur Atomwaffenfrage[28] gab der Sowjetunion zu verstehen, daß die Bundeswehr mit Atomwaffen ausgerüstet werde, falls die laufenden Abrüstungsverhandlungen an der starren Haltung Moskaus scheiterten.

Für die gemischte Arbeitsgruppe zur Deutschlandfrage, die ihre Tätigkeit in Bonn fortsetzte, blieb noch die Aufgabe, die Verhandlungsunterlagen der Westmächte im Lichte der letzten Entwicklung zu überprüfen und in eine publizistisch wirksame Form zu bringen. Das Ergebnis war die am 29. Juli 1957 von Außenminister *von Brentano* und den Botschaftern der drei Westmächte unterzeichnete „Berliner Erklärung zur Wiedervereinigung".[29] In zwölf Punkten wiederholte sie die bekannten Grundsätze der westlichen Deutschlandpolitik. Im Zusammenhang mit der Abrüstungsfrage wurde festgestellt, die Wiedervereinigung Deutschlands in Verbindung mit einem Abkommen über europäische Sicherheitsvereinbarungen würde das Zustandekommen einer umfassenden Abrüstungsvereinbarung erleichtern, wie umgekehrt die Anfänge einer wirksamen Teilabrüstung zur Lösung der Wiedervereinigungsprobleme beitragen könnten. Ferner wurde die Verhandlungsbereitschaft des Westens betont und angedeutet, daß eine Modifizierung der westlichen Haltung in einzelnen Fragen gegebenenfalls möglich sei. Außenminister von Brentano wies bei dieser Gelegenheit erneut auf die Möglichkeit einer späteren Viererkonferenz hin, die bei sorgfältiger Vorbereitung für einen Zeitpunk in absehbarer Zeit ernsthaft ins Auge gefaßt werden könnte[30].

Vor diesem weltpolitischen Hintergrund der Konsolidierung sowohl des kommunistischen Blocks wie des westlichen Lagers — letztere noch unterstrichen durch *Adenauers* Wahlsieg — muß nun die Initiative des polnischen Außenministers vom 2. Oktober 1957 näher betrachtet werden. Schon der Text der Erklärung *Rapackis* zeigt, daß es sich um eine sorgfältig koordinierte Aktion handelte[31]:

„Im Interesse der Sicherheit Polens und einer Entspannung in Europa und nach Konsultation der anderen Partner des Warschauer Vertrags erklärt die Regierung der Volksrepublik Polen: Falls die beiden deutschen Staaten übereinkommen, ein Verbot

der Herstellung und Lagerung von Kernwaffen auf ihren Territorien in Kraft zu setzen, ist die Volksrepublik Polen bereit, ein solches Verbot gleichzeitig auch in ihrem Gebiet einzuführen."

Der entsprechende Text in der sowjetischen Note vom 27. März 1956 lautete[32]:

„Es wird für wünschenswert erachtet, in Europa eine Zone der Rüstungsbeschränkung und -kontrolle zu schaffen, die das Gebiet beider Teile Deutschlands und benachbarter Staaten umfaßt, da dies ein wichtiger Schritt zur Lösung des Abrüstungsproblems wäre. ... Das Abkommen soll vorsehen, daß die Stationierung von mit Atomwaffen ausgerüsteten militärischen Einheiten und die Lagerung von Atom- und Wasserstoffwaffen irgendwelcher Art in der Zone verboten ist. ... Unabhängig vom Zustandekommen einer Einigung über die Abrüstungsprobleme wird es für wünschenswert erachtet, daß die Staaten sich bereit erklären, folgende Teilmaßnahmen auf diesem Gebiet zu treffen: ... Gewähr dafür, daß keine Atomwaffen in die Ausrüstung der auf deutschem Gebiet stehenden Truppen aufgenommen werden. ..."

Noch während der gleichen Sitzung der Vollversammlung schloß sich der tschechoslowakische Außenminister den Erklärungen Rapackis an, und aus Pankow folgte eine zustimmende Mitteilung an den Präsidenten der Vollversammlung. Am Tage vor dem Beginn der NATO-Gipfelkonferenz empfing *Rapacki* (am 9. Dezember) die Botschafter Großbritanniens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten und überreichte ihnen seine Vorschläge in Form einer Note. Am nächsten Tag wandte sich *Bulganin* in persönlichen Schreiben, die gleichfalls den Vorschlag der atomwaffenfreien Zone enthielten, an alle Regierungschefs der NATO-Staaten[33] (mit Ausnahme Portugals). Am 13. Dezember gab die Sowjetregierung im Politischen Ausschuß der UNO nochmals den polnischen Vorschlägen vom 2. Oktober ihre Unterstützung, während Rapacki sie am gleichen Tag vor dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten des Sejm erläuterte[34]. Die vorliegenden Texte und der zeitliche Zusammenhang der polnischen und der sowjetischen Erklärungen lassen keinen Zweifel darüber bestehen, daß der sogenannte „Erste Rapacki-Plan" vom 2. Oktober 1957 bis auf eine Abweichung formaler Art mit dem „Gromyko-Plan" vom 27. März 1956 identisch war.

Die Abweichung bestand darin, daß *Rapacki* ausdrücklich von „beiden deutschen Staaten" sprach, während in den sowjetischen Texten von den „Teilen von Deutschland" die Rede war. Auf die Einwendung, daß seine Vorschläge den status quo in Deutschland verewigten, erwiderte Rapacki in einem am 5. Januar 1958 von der *Times* veröffentlichten Interview, die Verwirklichung seiner Vorschläge würde der Wiedervereinigung Europas indirekt zugute kommen. In einem weiteren Interview in der *Times* (am 18. Februar 1958) sprach sich *Gomulka* in ähnlichem Sinne aus, fügte aber hinzu, daß es kein Unglück wäre, wenn Deutschland noch einige Zeit gespalten bliebe. Inzwischen war Gomulka (am 16. Januar) mit *Chruschtschow* zusammengetroffen, und *Rapacki* hatte am 14. Februar 1958 nach viertägigen Besprechungen mit *Gromyko* in Moskau (vom 28. Januar bis 1. Februar 1958) ein ergänzendes Memorandum über die Fragen einer atomwaffenfreien Zone vorgelegt[35], das nun auch formal dem ursprünglichen Gromyko-Plan angepaßt war. In diesem „Revidierten Rapacki-Plan" war nicht mehr ausdrücklich von den „beiden deutschen Staaten" die Rede, wohl aber von dem Territorium der DDR und der Bundesrepublik. Um die Anerkennungsfrage zu umgehen, schlug *Rapacki* nun vor, daß die beteiligten Staaten ihre Verpflichtungen in die Form einseitiger Deklarationen fassen sollten. Am 26. März 1958

gewährte Rapacki einem Korrespondenten des Nachrichtenmagazins *Der Spiegel* ein Interview, in dem er nochmals seine Bereitschaft bekräftigte, mit der Bundesregierung an der Ausarbeitung eines wirksamen Kontrollsystems mitzuwirken, jedoch ein Junktim zwischen seinem Plan und der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands ablehnte.

Der britische Labour-Abgeordnete Denis *Healey* sah in dem Rapacki-Plan „mehr eine Alternative zum Disengagement als eine Stufe auf dem Weg dazu", meinte aber, er könne eine Verhandlungsgrundlage bilden[36]. Als eine besondere Art der Entmilitarisierung[37] fiel die atomwaffenfreie Zone in die Kategorie der Sicherheitszonen kontrollierter Truppen- und Rüstungsbeschränkung auf der Grundlage des politischen status quo[38]. Auf das nur militärische Auseinanderrücken der atomaren und thermonuklearen Waffen k o n n t e theoretisch ein politisches Disengagement folgen. Der Rapacki-Plan sollte offenbar solche Erwartungen ermutigen und mag insoweit eine ehrlich gemeinte Absicht der polnischen Regierung zum Ausdruck gebracht haben. Die sowjetischen Abrüstungsvorschläge vom 27. März 1956 bzw. 18. März 1957 boten jedoch nichts, worauf sich diese Erwartungen hätten stützen können. Auf dieser Zweideutigkeit beruhte die starke propagandistische Wirkung des Rapacki-Planes auch in seiner revidierten Fassung. Er erregte aber gerade deshalb in den für die Politik der Westmächte verantwortlichen politischen und militärischen Kreisen das größte Mißtrauen.

Auch wer dem Sicherheitsbedürfnis Polens mit Verständnis und Sympathie gegenüberstand und von der Aufrichtigkeit der Bemühungen Rapackis überzeugt war, konnte schwerlich übersehen, daß der Rapacki-Plan für die Zwecke der praktischen Politik den Nebenzweig einer breit angelegten diplomatischen und propagandistischen Offensive der Sowjetunion bildete. Auf diese mußten die Westmächte ihre Aufmerksamkeit in erster Linie richten. Hätte die Sowjetunion die Bereitschaft zu ernsthaften Verhandlungen über die Abrüstungsvorschläge des Westens vom 29. August 1957 gezeigt, so hätte auch der Rapacki-Plan gleichsam als Vorreiter zu ernsthaften Ost-West-Verhandlungen erhöhte Bedeutung gewinnen können. Da dies nicht der Fall war, blieb ihm die politische Wirkung versagt.

DAS ENDE DER ZWÖLFMÄCHTE-ABRÜSTUNGSKOMMISSION DER VEREINTEN NATIONEN

Von Wilhelm Cornides

Die Zwölfmächte-Abrüstungskommission der Vereinten Nationen war, seit sie am 11. Januar 1952 die (am 24. Januar 1946 gebildete) Atomenergiekommission und die (am 13. Februar 1947 gebildete) Kommission für herkömmliche Rüstungen abgelöst hatte[39], praktisch nur als Durchgangsstation zwischen ihrem Fünfmächte-Unterausschuß (Großbritannien, Frankreich, Kanada, Sowjetunion, Vereinigte Staaten) und der Vollversammlung bzw. deren Politischem Ausschuß in Erscheinung getreten. Wenn auch die Sowjetunion im Unterausschuß als einem in letzter Instanz dem Sicherheitsrat unterstellten und verantwortlichen Gremium jeden ihr nicht genehmen Entschluß durch das Veto blockieren konnte, so stand doch der Delegierte Moskaus dort vier Delegierten der Westmächte gegenüber. Dies moch-

te zwar in mancher Hinsicht für die sowjetische Diplomatie eine Arbeitserleichterung bedeuten, aber es entsprach nicht mehr dem verstärkten Gewicht, das der kommunistische Block dank der Erfolge der sowjetischen Rüstungstechnik in allen Rüstungsfragen gewonnen hatte. Daher war es nicht überraschend, daß die UdSSR diesem Zustand ein Ende zu bereiten versuchte.

Die Abrüstungskommission konnte auch im September 1957, wie schon oben erwähnt wurde, nur die Dokumente des Unterausschusses an den Politischen Ausschuß der Vollversammlung weiterleiten[40]. Dessen Abrüstungsdebatte dauerte bis zum 30. Oktober. 47 Delegationen nahmen daran teil. Der amerikanische Chefdelegierte *Lodge* forderte die Sowjetunion nochmals auf, ihre ablehnende Haltung gegenüber den Vorschlägen der Westmächte vom 29. August zu überprüfen, und erklärte, die Vereinigten Staaten seien ihrerseits bereit, die Kernwaffenversuche auf zwei Jahre auszusetzen. Der britische Delegierte, Allan *Noble*, und der französische Delegierte, Jules *Moch*, unterstützten die Äußerungen Lodges. Noble legte einen von 24 Staaten unterzeichneten Resolutionsentwurf[41] vor, der die westlichen Vorschläge vom 29. August enthielt. Der sowjetische Delegierte lehnte jedoch den Entwurf ab und erklärte die westlichen Darlegungen als eine Fortsetzung der unfruchtbaren Abrüstungspolitik. Über die weiteren Verhandlungen ist im Europa-Archiv bereits ausführlich berichtet worden[42].

Die Hoffnung der Befürworter der 24-Mächte-Resolution, die Sowjetunion werde ihre entmutigende Haltung noch korrigieren, bezeichnete der sowjetische Delegierte als völlig vergeblich. Am 6. November nahm der Politische Ausschuß die Resolution mit 56 gegen 9 Stimmen bei 16 Enthaltungen an. Vorher war ein sowjetischer Antrag abgelehnt worden, den sowjetischen Entschließungsentwurf über eine Neubildung der Abrüstungskommission vor dem über die 24-Mächte-Resolution zu behandeln. Am 14. November billigte die Vollversammlung die 24-Mächte-Resolution und damit die Vorschläge der Westmächte vom 29. August 1957 mit 57 gegen 9 Stimmen bei 15 Enthaltungen.

Die Politik der sowjetischen Delegation zielte indessen darauf ab, die Abrüstungskommission und ihren Unterausschuß durch größere Gremien zu ersetzen, in denen der kommunistische Block stark vertreten sein sollte. Nach verschiedenen Andeutungen in der Generaldebatte schlug der sowjetische Außenminister, *Gromyko*, am 28. Oktober in einem Brief an Generalsekretär *Hammarskjöld* die Bildung einer Abrüstungskommission aus allen 82 Mitgliedern der Vereinten Nationen vor, die permanent und öffentlich tagen sollte[43]. Der sowjetische Delegierte, Wassilij *Kusnezow*, begründete den Entwurf im Politischen Ausschuß mit dem Hinweis auf das Versagen der bestehenden Gremien, was sich daraus erkläre, daß zum Beispiel einem Vertreter des sozialistischen Lagers vier Vertreter von NATO-Staaten gegenübersäßen. Für die westlichen Mächte antwortete *Noble* auf diesen Vorschlag: Das Scheitern der Verhandlungen sei weniger eine Folge der Institution als der Politik. Eine Versammlung wie die von den Sowjets vorgeschlagene würde entweder keine praktische Arbeit leisten können oder müßte ihrerseits sofort Unterausschüsse einsetzen wie den jetzt bestehenden. Der Entwurf wurde mit 51 gegen 9 Stimmen bei 21 Enthaltungen vom Politischen Ausschuß abgelehnt, jedoch im Plenum wieder eingebracht. Kanada, Japan, Schweden, Indien, Paraguay und Jugoslawien legten nun einen Entwurf vor, der eine Erweiterung der bestehenden Abrüstungskommission auf 25 Mitglieder vorsah[44].

Der sowjetische Vertreter lehnte diesen Vorschlag ab und beharrte auf 82 Mitgliedern. Er erklärte sich jedoch mit einem albanischen Ergänzungsentwurf einverstanden, der die Erweiterung auf 32 Mitglieder vorsah. Diesen lehnte jedoch der Vertreter der Vereinigten Staaten ab. Sowohl der sowjetische Vorschlag (82 Mitglieder) als auch der albanische (32 Mitglieder) wurden von der Vollversammlung mit großen Mehrheiten abgelehnt. Dagegen wurde der Vorschlag der sechs Mächte (25 Mitglieder) mit 60 gegen 9 Stimmen bei 11 Enthaltungen gebilligt. Der sowjetische, der polnische und der tschechoslowakische Delegierte erklärten, ihre Staaten würden sich an der Arbeit der erweiterten Kommission nicht beteiligen.

Die völlig negative Haltung der Sowjetunion gegenüber den Abrüstungsvorschlägen der Westmächte, verbunden mit der auf propagandistische Wirkung abgestellten Briefaktion *Bulganins*[45], verstärkte bei den Westmächten den Eindruck, daß es der Sowjetunion vor allem darauf ankomme, die NATO-Gipfelkonferenz zu erschweren. Im ganzen gesehen, waren die Ergebnisse der Abrüstungsverhandlungen von 1956 und 1957 jedoch nicht so völlig negativ, wie es nach den Abstimmungsergebnissen in den Vereinten Nationen scheinen mochte. Aus dem Katalog der möglichen Teilmaßnahmen hatten zwei Komplexe schärfere Konturen gewonnen: die Einstellung der Kernwaffenversuche und die Sicherung gegen Überraschungsangriffe. Dies waren die einzigen Bereiche, in denen das Abrüstungsgespräch im Jahre 1958 im Gange blieb. (Wird fortgesetzt.)

ANMERKUNGEN

1) Vgl. den Wortlaut des Schreibens von *Bulganin* an *Eisenhower* vom 6. Juni 1956 in Europa-Archiv 13/1956, S. 9007—9008. Der vorhergehende Briefwechsel (Bulganin vom 23. Januar 1956, Eisenhower vom 28. Januar 1956, Bulganin vom 1. Februar 1956 und Eisenhower vom 1. März 1956) ist wiedergegeben in Europa-Archiv 5/1956, S. 8655 bis 8659, und Europa-Archiv 6—7/1956, S. 8714 bis 8718.

2) Vgl. den Wortlaut des Schreibens von *Eisenhower* an *Bulganin* vom 4. August 1956 (überreicht und veröffentlicht am 7. August 1956) in Europa-Archiv 17/1956, S. 9151 bis 9152.

3) Vgl. den Wortlaut des Schreibens von *Bulganin* an *Eisenhower* vom 11. September 1956 in Europa-Archiv 20/1956, S. 9260—9262.

4) Vgl. den Wortlaut der mit persönlichen Schreiben von *Bulganin* an *Eisenhower, Eden, Mollet, Nehru* und *Tschu En-lai* übermittelten Erklärung der Sowjetregierung vom 17. November 1956 zur Frage der Abrüstung und der Minderung der internationalen Spannung in Europa-Archiv 1/1957, S. 9518—9521.

5) Vgl. den Wortlaut des Schreibens von *Eisenhower* an *Bulganin* vom 31. Dezember 1956 in Europa-Archiv 3/1957, S. 9599.

6) Vgl. den Wortlaut der Budgetrede vom 16. Januar 1957 in „The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1958", United States Government Printing Office, Washington 1957 (85th Congress, 1st Session. House Doc. No. 16).

7) Vgl. den Wortlaut der Abrüstungsvorschläge der Vereinigten Staaten vom 14. Januar 1957 auf S. 229 sowie den Wortlaut der Rede von Henry Cabot *Lodge* in: *The Department of State Bulletin,* Vol. XXXVI, Nr. 920, 11. Februar 1957, S. 225—228.

8) Vgl. die Ausführungen von Harold *Stassen* im Fünfmächte-Unterausschuß vom 19. März 1957 in: Sub-Committee of the Disarmament Commission, Verbatim Report of the Eighty-Eighth Meeting, DC/SC.1/PV.88 vom 19. März 1957.

9) Vgl. den Wortlaut des britisch-französischen Phasenplanes vom 19. März 1956 in Europa-Archiv 4/1960, S. 116—119.

10) Vgl. Philip *Noel-Baker,* „The Arms Race", London 1958, S. 202ff.

11) Vgl. *Noel-Baker,* a. a. O., S. 387ff. Zum Begriff des qualitative disarmament und seiner Entwicklung vgl. *Noel-Baker,* a. a. O., S. 393—403. Vgl. dazu: „Control and Reduction of Armaments, Technical Problems", Staff Study Nr. 4, Subcommittee on Disarmament of the Committee on Foreign Relations, US Senate, 84th Congress, 2nd Session, Washington 1956, S. 5. Ueber die Erfahrungen der Abrüstungspolitik zwischen den beiden Weltkriegen vgl. auch Ulrich

Scheuner in seiner Einführung zu: *Volle,* „Probleme der internationalen Abrüstung“, Frankfurt a. M. 1956 (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 14), S. XIII/XIV.

[12]) Vgl. Thomas A. *Murray* in: „Control and Reduction of Armaments“, a. a. O., S. 335f.

[13]) Vgl. den Wortlaut der Abrüstungsvorschläge der Westmächte vom 29. August 1957 auf S. 231.

[14]) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués über die Konferenz von Bermuda (21. bis 24. März 1957) mit Anhängen in Europa-Archiv 8/1957, S. 9786—9787.

[15]) Vgl. ausführliche Darstellung von Curt *Gasteyger* in dem demnächst erscheinenden Jahrbuch „Die internationale Politik 1956/57“.

[16]) Vgl. den Wortlaut des sowjetischen Abrüstungsmemorandums vom 18. März 1957, DC/SC.1/49, wiedergegeben in: „Fourth Report of the Subcommittee of the Disarmament Commission“, DC/112 (hektographiert) vom 1. August 1957.

[17]) Vgl. Hanson W. *Baldwin,* „The Great Arms Race; A Comparison of US and Soviet Power today“, New York 1958, S. 38.

[18]) Vgl. „Control and Reduction of Armaments, Disarmament and Security in Eastern and Southern Asia“, Staff Study No. 9, Subcommittee on Disarmament of the Committee on Foreign Relations, Washington 1959, S. 17.

[19]) Ebenda, S. 18.

[20]) Vgl. hierzu den Beitrag von Rudolf *Schuster,* „Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik; Die aktuellen Probleme eines deutschen Staatenbundes“ in Europa-Archiv 12/1959, S. 349 bis 368.

[21]) Vgl. den Wortlaut auf S. 231.

[22]) Vgl. DC/SC.1/PV.153 vom 29. August 1957, S. 22.

[23]) Vgl. „Fifth Report of the Subcommittee of the Disarmament Commission“, DC 113 (hektographiert) vom 11. September 1957, Annex 4.

[24]) Vgl. DC/SC.1/PV.153 vom 29. August 1957, S. 45ff.

[25]) Assembly of Western European Union, Proceedings, Fourth Ordinary Session, First Part, Juli 1958, S. 82.

[26]) Vgl. das Kommuniqué der Tagung des Nordatlantikrats in Europa-Archiv 2/1957, S. 9560—9561.

[27]) Vgl. den Wortlaut der sowjetischen Note vom 22. Oktober 1956 in Europa-Archiv 1/1957, S. 9514—9517, und die Antwortnote der Bundesregierung vom 20. Mai 1957 (in Moskau überreicht am 24. Mai) in Europa-Archiv 13/1957, S. 9960—9964.

[28]) Vgl. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung,* Nr. 97, 25. Mai 1957.

[29]) Vgl. den Wortlaut der Berliner Erklärung vom 29. Juli 1957 in Europa-Archiv 16/1957, S. 10 115—10 116.

[30]) Vgl. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung,* Nr. 137, 30. Juli 1957.

[31]) Vgl. den Wortlaut der Rede *Rapackis* vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. Oktober 1957 in Europa-Archiv 2/1958, S. 10 482—10 485. Vgl. auch E. *Hinterhoff,* „Disengagement“, London 1959, und die dort (S. 195—248) aufgeführten positiven Stimmen zum Rapacki-Plan.

[32]) Vgl. den Wortlaut der sowjetischen Vorschläge vom 27. März 1956 in Europa-Archiv 4/1960, S. 119—122.

[33]) Vgl. den Wortlaut des Schreibens von *Bulganin* an *Adenauer* vom 10. Dezember 1957 in Europa-Archiv 1/1958, S. 10 440 bis 10 444.

[34]) Vgl. den Wortlaut der Rede *Rapackis* vom 13. Dezember 1957 in Europa-Archiv 2/1958, S. 10 485—10 490.

[35]) Vgl. den Wortlaut des Memorandums der polnischen Regierung vom 14. Februar 1958 in Europa-Archiv 5—6/1958, S. 10 602 bis 10 603.

[36]) Vgl. die Zuschrift von Denis *Healey* an den *Daily Telegraph,* 25. Januar 1958, zitiert bei J. W. *Brügel,* „Die britische Haltung zum ‚Disengagement‘ seit der Suez- und Ungarn-Krise“ in Europa-Archiv 2—3/1959, S. 72.

[37]) Vgl. Heinz *Fiedler,* „Rapacki-Plan und sowjetisches Völkerrechtsdenken“ in: *Internationales Recht und Diplomatie,* Band 3, 1958, S. 405.

[38]) Vgl. Gernot *Scheuer,* „Materielle Voraussetzungen für eine Wiedervereinigung Deutschlands in der Sicht nichtamtlicher Vorschläge“ in Europa-Archiv 6/1960, S. 181—182.

[39]) Vgl. *Volle,* „Probleme der internationalen Abrüstung“, a. a. O., S. 15—18.

[40]) Vgl. Christian *Schütze,* „Die 12. Ordentliche Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 17. September bis zum 14. Dezember 1957“ in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 287.

[41]) Vgl. den Wortlaut der Resolution der Vollversammlung zur Abrüstungsfrage vom 14. November 1957 in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 294.

[42]) Vgl. *Schütze,* a. a. O., S. 11 287—11 289.

[43]) Vgl. den Wortlaut in: *Revue des Nations Unies,* Nr. 11/1957, S. 16.

[44]) Näheres hierzu und zum folgenden bei *Schütze,* a. a. O., S. 11 289.

[45]) Vgl. die Uebersicht über die sowjetische Brief- und Notenaktion in Europa-Archiv 1/1958, S. 10 439—10 447, und 3—4/1958, S. 10 529—10 549.

Dokumentarischer Anhang

Abrüstungsvorschläge der Vereinigten Staaten im Ersten Ausschuß der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 14. Januar 1957*

1. Die Vereinigten Staaten machen die folgenden, allgemeinen Vorschläge. Spezifische Einzelheiten sind im Rahmen der Verhandlungen im Unterausschuß der Abrüstungskommission auszuarbeiten.

2. *Erstens:* Die Vereinigten Staaten schlagen ein Abkommen vor, im Rahmen dessen unter einer wirksamen internationalen Inspektion zu einem baldigen Zeitpunkt die gesamte künftige Produktion an spaltbarem Material ausschließlich für unter internationaler Ueberwachung stehende friedliche Zwecke verwendet oder eingelagert werden soll. Die Mitglieder der Vollversammlung sowie die Wissenschaftler in aller Welt wissen, daß es unmöglich ist, das gesamte in der Vergangenheit produzierte spaltbare Material oder die gesamten bestehenden Atomwaffenvorräte mit der notwendigen Sicherheit festzustellen oder durch die der Wissenschaft bisher bekannten Mittel aufzuspüren. Es ist nicht möglich, hinsichtlich der Entdeckung und Entwicklung des Atoms die Uhr zurückzudrehen oder das Atomzeitalter rückgängig zu machen. Was getan werden kann und was daher die Vereinigten Staaten zum Heil der Menschheit vorschlagen, ist die Errichtung einer wirksamen internationalen Kontrolle der künftigen Produktion spaltbaren Materials sowie die gegenseitige feste Zusicherung, die künftige Produktion ausschließlich für nichtkriegerische Zwecke zu verwenden.

3. Wenn diese Verpflichtungen eingehalten würden, dann wäre es möglich, auf verläßliche Weise an die Reduzierung der bestehenden Kernwaffenvorräte heranzugehen. Wenn die künftige Erzeugung kontrolliert wird, sollte es leichter sein, die voraussichtliche Menge des früher hergestellten spaltbaren Materials einigermaßen genau festzustellen, als dies auf Grund der jetzt verfügbaren Informationen möglich ist, so daß eine gerechte und angemessene Uebertragung weiterer Bestände aus der früheren Produktion für die Zwecke der international überwachten nationalen oder internationalen friedlichen Verwendung derartigen Materials durchgeführt werden könnte.

4. Die Mitglieder der Vollversammlung werden erkennen, daß dieser Vorschlag die logische Weiterführung der von Präsident Eisenhower in seiner Botschaft an die Versammlung vom 8. Dezember 1953 herausgearbeiteten Konzeption „Atome für den Frieden“ ist. Der Vorschlag wird von denselben Motiven inspiriert, die durch die Mitarbeit der Nationen der Welt zur Schaffung der Internationalen Atomenergie-Organisation führten.

5. Im Rahmen dieses Programms würden die Vereinigten Staaten ihrerseits großzügig und in zunehmendem Maße spaltbares Material für friedliche Zwecke zur Verfügung stellen, genau wie sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt ihre Absicht bekanntgegeben haben, zu der Internationalen Atomenergie-Organisation beizusteuern. Die USA werden auch weiterhin fortfahren, die Nationen zu ermutigen, ihren vollen Beitrag zu den konstruktiven Verwendungszwecken der Atomenergie zu leisten.

6. Im Rahmen eines derartigen Programms könnte vielleicht die gesamte künftige Entwicklung gewandelt werden. Die Entwicklung des Atoms würde in ihrem weiteren Verlauf eine segensreiche Richtung einschlagen und nicht zu einem bösen Ende führen.

*) Diese Vorschläge wurden den Vereinten Nationen in Form eines Memorandums am 12. Januar 1957 zugestellt und vom amerikanischen Chefdelegierten, Henry Cabot *Lodge*, im Ersten Ausschuß der Vollversammlung am 14. Januar mündlich vorgetragen. Hier ist der Wortlaut des Memorandums wiedergegeben.

7. *Zweitens:* Wenn eine derartige Vereinbarung zur Kontrolle der künftigen Produktion spaltbaren Materials ausgehandelt und in Kraft gesetzt werden kann, dann würde es möglich sein, alle Atomwaffenversuche auf sichere Weise zu begrenzen und schließlich einzustellen. Die Vereinigten Staaten schlagen vor, daß dies geschieht. Unabhängig von den Verhandlungen über ein derartiges Abkommen sind die Vereinigten Staaten ferner bereit, sofort Methoden auszuarbeiten, um Atomwaffenversuche im voraus bekanntzugeben und zu registrieren und um eine begrenzte internationale Ueberwachung solcher Versuche zu gewährleisten. Derartige Methoden könnten einen wirksamen Vorläufer für ein umfassendes Abkommen zum Banne der Atomgefahr an sich und der Versuche im besonderen darstellen.

8. *Drittens:* Die Vereinigten Staaten schlagen vor, daß die Staaten unter angemessener Inspektion an die Verwirklichung der ersten Phase der Reduzierung der herkömmlichen Waffen und Streitkräfte herangehen, wobei als Bemessungsgrundlage für die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten je 2,5 Millionen Mann und für Frankreich und Großbritannien je 750 000 Mann vorzusehen sind; hierin scheinen die in dem Unterausschuß vertretenen Länder übereinzustimmen. Die Vereinigten Staaten schlagen vor, daß dieser Schritt vorwärts im Zuge eines schrittweisen Aufbaues eines wirksamen Inspektionssystems getan wird, der mit derartigen Reduzierungen einhergeht. Ein wirksames Inspektionssystem würde angemessene Luftinspektionsorgane sowie Einheiten am Boden erforderlich machen. Die Vereinigten Staaten erkennen die Notwendigkeit an, über die Luftinspektion hinaus Beobachter an wichtigen Punkten auf der Erde zu stationieren, wie dies vom sowjetischen Ministerpräsidenten, Bulganin, in allgemeiner Form vorgeschlagen wurde. Die vorgeschlagene erste Phase der Reduzierung kann unter der Voraussetzung verwirklicht werden, daß alle Seiten es ehrlich meinen mit der Schaffung eines Inspektionssystems, das faktisch verifizieren kann, ob alle ihren Verpflichtungen nachkommen.

9. Es würde ferner auch für die übrigen Nationen angebracht erscheinen, daß sie sich für den Fall, daß die Durchführung solcher für die erste Phase vorgesehener Reduzierungen in den kommenden Verhandlungen des Unterausschusses sichergestellt werden kann, Gedanken über das Verhältnis zwischen ihren eigenen Streitkräften und den für die erste Phase vorgesehenen Truppenstärken machen.

10. Die Vereinigten Staaten sind nicht der Ansicht, daß weitergehende Reduzierungen, als sie für die erste Phase vereinbart wurden, durchgeführt werden können, solange nicht hinsichtlich einer Lösung der großen politischen Streitfragen, die gegenwärtig die Welt trennen, gewisse Fortschritte erzielt worden sind. Die Durchführung der für die erste Phase vorgesehenen Reduzierungen würde jedoch gewiß das Klima für die Verhandlungen über derartige politische Lösungen verbessern.

11. *Viertens:* Die Wissenschaftler zahlreicher Nationen arbeiten gegenwärtig daran, Objekte in den Weltraum zu schießen und in die weiten Räume außerhalb der Erdatmosphäre vorzustoßen. Der Umfang dieser Experimente klingt in Begriffen wie „Erdsatelliten", „interkontinentale Raketen", „unbemannte Fernwaffen" und „Weltraumstationen" in vielfältiger Weise an. Niemand kann mit Sicherheit voraussagen, was sich aus dem Vorstoß der Menschheit in dieses neue Gebiet ergeben wird. Es ist jedoch klar, daß die Bemühungen aller Nationen auf diesem Gebiet in den Bereich eines verläßlichen Rüstungskontroll-Systems gerückt werden müssen, wenn dieser Vorstoß ins Unbekannte ein Segen und kein Fluch sein soll. Die Vereinigten Staaten schlagen vor, daß als erster Schritt in Richtung auf die angestrebte Garantie, daß die künftigen Entwicklungen in bezug auf den Weltraum ausschließlich friedlichen und wissenschaftlichen Zielen dienen, die Erprobung solcher Objekte unter internationale Inspektion und Beteiligung gestellt werden sollte. In dieser Angelegenheit — wie auch in anderen Fragen — sind die Vereinigten Staaten zur Beteiligung an einem fairen, ausgewogenen und verläßlichen Kontrollsystem bereit.

12. *Fünftens:* Die Vereinigten Staaten weisen erneut darauf hin, wie wichtig es ist, Maßnahmen gegen die Möglichkeit eines umfassenden Ueberraschungsangriffes zu treffen. Dies ist kein unwichtiger oder nebensächlicher Vorschlag. Die modernen Waffen sind so beschaffen, daß, wenn alle Nationen gegen einen umfassenden Ueberraschungsangriff gesichert werden, eine weit geringere Wahrscheinlichkeit besteht, daß im Atomzeitalter ein vorbereiteter Weltkrieg ausgelöst werden könnte. Ebenso würden derartige gegenseitige Sicherungen gegen einen umfassenden Ueberraschungsangriff wesentlich dazu beitragen, alle Nationen in bezug auf die gegenseitigen Absichten vor einer falschen Einschätzung der Lage zu bewahren. Je kürzer die Auslösungszeit eines möglichen Angriffs ist und je vernichtender die Schläge sind, die geführt werden können, um so größer ist die Gefahr, daß ängstliche Vorstellungen, die sich aus der Unkenntnis der Pläne und Absichten anderer Nationen ergeben, die Entscheidungen der Nationen nachteilig und gefährlich beeinflussen könnten.

13. Es liegt im Interesse eines jeden einzelnen Landes, daß es nicht nur selbst genau weiß, daß andere Länder keinen großangelegten Ueberraschungsangriff gegen es vorbereiten, sondern daß auch diese anderen Länder sicher sind, daß es selbst keinen großangelegten Ueberraschungsangriff gegen sie plant. Heute kennen zahlreiche Länder die genaue Lage der Schlüsselpunkte, der strategisch wichtigen Gebiete und der militärischen Konzentrationen in anderen Ländern. Diese Informationen würden für die Führung eines Vernichtungskrieges ausreichen. Aber solange nicht ein zuverlässiges Inspektionssystem geschaffen ist mit offenen Himmeln, offenen Häfen und offenen Schlüsselpunkten, wird jedes einzelne Land nicht über ausreichend genaue und zuverlässige Informationen verfügen, um eine sichere Basis für einen dauerhaften Frieden zu haben. Die Vereinigten Staaten schlagen daher die schrittweise Errichtung von Inspektionssystemen vor, die Schutz gegen die Möglichkeit eines großangelegten Ueberraschungsangriffes bieten. Die Vereinigten Staaten sind bereit, den gesamten von Präsident Eisenhower auf der Genfer Konferenz der Regierungschefs der Vier Mächte unterbreiteten Vorschlag durchzuführen, sei es als einleitender Schritt, sei es in einem späteren Stadium.

14. Wie auch immer die ersten Schritte beschaffen sein mögen, so ist klar, daß eine Kontrollmethode, eine Organisation zur Ueberwachung und ein Mechanismus für die Durchführung erforderlich sein werden. Die Vereinigten Staaten schlagen vor, daß die Schaffung einer derartigen internationalen Behörde für die Regelung und Ueberwachung der Rüstungen mit dem Beginn des Programms Hand in Hand gehen sollte. Diese kann inmitten der grausamen Perspektiven, die sich aus der Vernichtungsgewalt der modernen Waffentechnik ergeben, ein Strahl der Hoffnung sein.

15. Bei der Vorlage dieser neuen Vorschläge stehen die Vereinigten Staaten weiterhin zu den Vorschlägen und Plänen, die sie auf der Konferenz der Regierungschefs in Genf und in den Sitzungen des Abrüstungsunterausschusses seit jener Zeit gemacht haben.

Quelle: General Assembly, Official Records, Annexes 11th Session, Agenda item 22, Regulation, Limitation and balanced reduction of all armed forces and all armaments, Document A/C. 1/783.

Vorschläge Kanadas, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten für Einzelmaßnahmen auf dem Gebiet der Abrüstung (Vier-Mächte-Vorschlag) vom 29. August 1957

I. Begrenzung und Verminderung von Streitkräften und Rüstungen

A. Innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens werden die folgenden Staaten ihre jeweiligen Streitkräfte auf die nachstehend genannten Höchstzahlen begrenzen oder reduzieren:

Frankreich	750 000
Vereinigtes Königreich . . .	750 000
Sowjetunion	2 500 000
Vereinigte Staaten . . .	2 500 000

Die Begriffsbestimmung der Streitkräfte wird dem Abkommen als Anhang beigefügt.

B. Während des gleichen Zeitraums werden diese Staaten unter Aufsicht einer internationalen Kontrollorganisation bestimmte noch zu vereinbarende Mengen näher bezeichneter Waffen, die in einem dem Abkommen beigefügten Anhang listenmäßig aufgeführt sind, innerhalb ihres Hoheitsgebiets in Depots lagern.

C. Die Beziehung anderer Staaten zu dem Abkommen einschließlich der vereinbarten Stärken ihrer Streitkräfte wird später geregelt.

D. Die in Absatz I. A. aufgeführten Staaten sind bereit, über eine weitere Begrenzung ihrer Streitkräfte und Rüstungen zu verhandeln, vorausgesetzt, daß

1. die Beachtung der Bestimmungen des Abkommens überzeugend erwiesen worden ist;
2. Fortschritte für die Lösung politischer Fragen erzielt wurden;
3. weitere wichtige Staaten dem Abkommen beigetreten sind und für ihre Streitkräfte und Rüstungen Stärken zugestimmt haben, die im Verhältnis zu den in den vorstehenden Absätzen A. und B. genannten Höchstziffern festgelegt wurden.

E. Unter den vorstehend aufgeführten Voraussetzungen könnten von Frankreich, der Sowjetunion, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten Verhandlungen über eine weitere Beschränkung ihrer Streitkräfte aufgenommen werden, die für die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion vereinbarte Verminderungen ihrer Truppen auf nicht weniger als jeweils 2,1 Millionen Mann zur Folge haben würde. Die vereinbarte Truppenstärke für Frankreich und das Vereinigte Königreich, die dieser Zahl entspricht, würde sich auf je 700 000 Mann belaufen. Die Truppenstärken weiterer wichtiger Staaten würden zur selben Zeit durch Verhandlungen mit ihnen festgelegt werden.

F. Danach könnten nach Maßgabe der gleichen Voraussetzungen Verhandlungen über eine weitere Begrenzung auf nicht weniger als jeweils 1,7 Millionen Mann für die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion stattfinden. Die dieser Zahl entsprechende vereinbarte Truppenstärke für Frankreich und das Vereinigte Königreich wäre je 650 000 Mann. Die Truppenstärken weiterer wichtiger Staaten würden zur selben Zeit durch Verhandlungen mit ihnen festgelegt werden.

G. Unter den in Absatz D. genannten Bedingungen sind diese Staaten ebenfalls bereit, über weitere Rüstungsbeschränkungen zu verhandeln. Die Errechnung derartiger Rüstungsbeschränkungen wird in einem vereinbarten Verhältnis zu den in Absatz E. und F. festgelegten Truppenstärken stehen und wird vor Anwendung der weiteren Begrenzung der Streitkräfte abgeschlossen. Vor der Durchführung derartiger weiterer Rüstungsbeschränkungen und zu jedem später liegenden Zeitpunkt müssen die beteiligten Staaten davon überzeugt sein, daß die einem Teilnehmerstaat des Abkommens zur Verfügung stehenden Rüstungen die auf diese Art und Weise für jede Kategorie zugestandene Höchstmenge nicht überschreiten.

H. Maßnahmen für die Verminderung und Begrenzung von Streitkräften und Rüstungen über die in Absatz A. und B. vorgesehenen Zahlen hinaus werden erst dann in Kraft gesetzt, wenn das Kontrollsystem entsprechend erweitert worden ist und durch dieses Kontrollsystem die getroffenen Maßnahmen nachgeprüft werden können.

II. Militärausgaben

Um die Nachprüfung der Beachtung der Bestimmungen des Teils I zu erleichtern und im Hinblick auf eine Verringerung der Militärausgaben vereinbaren Frankreich, die

Sowjetunion, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, der Internationalen Kontrollorganisation für das dem Inkrafttreten des Abkommens voraufgehende Jahr und für jedes folgende Jahr Angaben über ihre Militärhaushalte und -ausgaben zur Verfügung zu stellen. Die Kategorien der zur Verfügung zu stellenden Angaben werden im voraus vereinbart und dem Abkommen als Anhang beigefügt.

III. Kernwaffen

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, keine Kernwaffen einzusetzen, es sei denn, daß er durch einen bewaffneten Angriff in die Situation der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gebracht worden ist.

IV. Die Kontrolle spaltbaren Materials

A. Die Vertragsstaaten verpflichten sich ferner:

1. die künftige Erzeugung spaltbaren Materials unter internationaler Ueberwachung im In- oder Ausland ausschließlich für nicht der Waffenherstellung dienende Zwecke einschließlich der Vorratshaltung zu verwenden, und zwar einen Monat nachdem der in Teil VIII beschriebene Internationale Kontrollausschuß bescheinigt hat, daß die Schaffung eines wirksamen Inspektionssystems zur Nachprüfung dieser Verpflichtung beendet ist;
2. bei der unverzüglichen Schaffung sowie der Aufrechterhaltung eines solchen Inspektionssystems zusammenzuarbeiten;
3. daß die fünf im Unterausschuß vertretenen Regierungen zum Zwecke der Durchführung der vorstehend übernommenen Verpflichtungen eine Gruppe technischer Sachverständiger ernennen, die so bald wie möglich zusammentritt, um das erforderliche Inspektionssystem auszuarbeiten und innerhalb der ersten zehn Monate nach dem Inkrafttreten des Abkommens einen Fortschrittsbericht zur Billigung vorzulegen.

B. Diejenigen der Vertragsstaaten, die im Zeitpunkt der Einstellung der Erzeugung von spaltbarem Material für Waffenzwecke Hersteller dieses Materials sind, verpflichten sich, unter internationaler Kontrolle im In- und Ausland für eine angemessene, in steigendem Maß erfolgende Uebertragung spaltbaren Materials von der früheren Erzeugung (für Waffenzwecke) auf eine solche für Nichtwaffenzwecke einschließlich der Vorratsbildung Sorge zu tragen; und in diesem Zusammenhang

1. die genauen Verhältniszahlen der von jedem von ihnen zu übertragenden Mengen spaltbaren Materials vergleichbarer Zusammensetzung zu bestimmen und
2. mit diesen Uebertragungen zu vereinbarten Zeitpunkten und in vereinbarten Mengen gemäß den festgesetzten Verhältniszahlen nach dem Zeitpunkt der Beendigung der Herstellung spaltbaren Materials für Waffenzwecke zu beginnen.

C. Vom Zeitpunkt der Beendigung der Herstellung spaltbaren Materials für Waffenzwecke nach Absatz IV A 1 ab

1. verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, keine Kernwaffen aus seinem Kontrollbereich zu übertragen oder eine Uebertragung derartiger Waffen (auf seinen Kontrollbereich) anzunehmen, außer in den Fällen, in denen durch Absprachen zwischen dem abgebenden und dem annehmenden Staat dafür gesorgt ist, daß ihre Verwendung ausschließlich nach Teil III erfolgt;
2. verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, spaltbares Material nicht auf andere Weise aus seinem Kontrollbereich zu übertragen oder eine Uebertragung anzunehmen, es sei denn für Nichtwaffenzwecke.

V. Kernwaffenversuche

A. Alle Vertragsstaaten verpflichten sich, für einen Zeitraum von zwölf Monaten nach dem Inkrafttreten des Abkommens keine Kernwaffenversuche durchzuführen, sofern

Einigung über die Schaffung und Aufrechterhaltung der erforderlichen Kontrollen erzielt wurde, und zwar einschließlich Inspektionsposten mit wissenschaftlichen Instrumenten, die mit Zustimmung der beteiligten Regierungen auf dem Hoheitsgebiet der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs, dem Gebiet des Pazifischen Ozeans und nach Bedarf an anderen Orten einzurichten sind.

B. Eine von den fünf im Unterausschuß vertretenen Regierungen gebildete Sachverständigengruppe wird so bald wie möglich zusammentreten, um das Inspektionssystem auszuarbeiten, mit dem die Aussetzung der Waffenversuche nachgeprüft werden soll.

C. Nach Ablauf des Zeitraumes von zwölf Monaten steht es den Vertragsstaaten frei, ihre Kernwaffenversuche durchzuführen, sofern sie nicht vereinbart haben, die Aussetzung der Versuche für einen weiteren Zeitraum unter wirksamer internationaler Inspektion fortzusetzen.

D. Arbeitet das in Absatz V. A. erwähnte Inspektionssystem zur Zufriedenheit jedes beteiligten Staates und werden bei der Ausarbeitung eines nach Absatz IV. A. 1. vereinbarten Inspektionssystems für die Beendigung der Erzeugung spaltbaren Materials für Waffenzwecke aller Beteiligten zufriedenstellende Fortschritte erzielt, so verpflichten sich alle Vertragsstaaten, für einen weiteren Zeitraum von zwölf Monaten von der Durchführung von Versuchsexplosionen mit Kernwaffen Abstand zu nehmen. Eine derartige Verlängerung gilt jedoch nur mit der Maßgabe, daß nach dem Ermessen jedes Vertragsstaates 24 Monate nach dem Inkrafttreten des Abkommens Waffenversuche durchgeführt werden können, wenn das Inspektionssystem für die Beendigung der Erzeugung spaltbaren Materials für Waffenzwecke vor Ablauf der 24 Monate nicht zur Zufriedenheit eines jeden beteiligten Staates geschaffen und die Beendigung der Erzeugung für Waffenzwecke nicht durchgeführt worden ist.

E. Werden die Waffenversuche wiederaufgenommen, so verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, den Zeitpunkt jeder Versuchsserie und den Umfang der dabei insgesamt freigesetzten Energie im voraus bekanntzugeben und anzumelden, eine beschränkte Beobachtung dieser Versuchsserien zuzulassen sowie die Menge des in die Atmosphäre gelangenden radioaktiven Materials zu beschränken.

VI. Die Kontrolle von Weltraumflugkörpern

Die Vertragsstaaten vereinbaren, innerhalb von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des Abkommens bei der Schaffung eines technischen Ausschusses zusammenzuarbeiten, der die Ausarbeitung eines Inspektionssystems prüfen soll, das gewährleisten könnte, daß der Abschuß von Weltraumflugkörpern ausschließlich zu friedlichen und wissenschaftlichen Zwecken erfolgt.

VII. Sicherungen gegen die Möglichkeiten eines Ueberraschungsangriffs

A. Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens ab werden die Vertragsstaaten bei der Schaffung und Aufrechterhaltung von Inspektionssystemen zur Sicherung gegen die Möglichkeit eines Ueberraschungsangriffs zusammenarbeiten.

B. Die Schaffung derartiger Systeme erfolgt nach Maßgabe von Vereinbarungen über die näheren Einzelheiten der Errichtung, der Unterhaltung und des Betriebs. Es wird als besonders vordringlich angeregt, daß unverzüglich eine von den fünf im Unterausschuß vertretenen Regierungen ernannte Arbeitsgruppe von Sachverständigen zusammentritt, welche die damit zusammenhängenden technischen Probleme prüft und über ihre Schlußfolgerungen Bericht erstattet; diese Schlußfolgerungen könnten die Grundlage für einen Anhang zum Abkommen bilden.

C. Hinsichtlich der Inspektion in der westlichen Hemisphäre und in der Sowjetunion machen die Regierungen Kanadas, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten die folgenden Vorschläge:

1. Das gesamte festländische Gebiet der Vereinigten Staaten, das gesamte Gebiet von Alaska, einschließlich der Aleuten, das Gesamtgebiet Kanadas und das Gesamtgebiet der Sowjetunion werden für die Inspektion geöffnet.

2. Lehnt die Regierung der Sowjetunion diesen umfassenden Vorschlag ab, mit dem der in nachstehendem Absatz D. erwähnte Vorschlag für die Inspektion in Europa zusammenhängt, so schlagen die Regierungen Kanadas, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten (mit Zustimmung der Regierungen Dänemarks und Norwegens) vor:

Das gesamte Gebiet der Sowjetunion, Kanadas, der Vereinigten Staaten (Alaska), Dänemarks (Grönland) und Norwegens nördlich des Polarkreises; das Gesamtgebiet Kanadas, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion westlich des 140. Längengrades West, östlich des 160. Längengrades Ost und nördlich des 50. Breitengrades Nord; das gesamte übrige Gebiet Alaskas; das gesamte übrige Gebiet der Halbinsel Kamtschatka; sowie das Gesamtgebiet der Aleuten und der Kurilen wird für die Inspektion geöffnet.

D. Hinsichtlich der Inspektion in Europa und unter der Voraussetzung, daß sich die Sowjetunion mit einem der beiden vorstehenden Vorschläge bindend einverstanden erklärt, schlagen die Regierungen Kanadas, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten mit der grundsätzlichen Zustimmung ihrer europäischen Verbündeten und in ständiger Fühlungnahme mit ihnen sowie nach Maßgabe der unerläßlichen Zustimmung der beteiligten Staaten und der beiderseitig vereinbarten Ausnahmen vor, daß ein ganz Europa umfassendes Gebiet, das im Süden durch den 40. Breitengrad Nord und im Westen durch den 10. Grad westlicher Länge und im Osten durch den 60. Grad östlicher Länge begrenzt wird, für die Inspektion geöffnet wird.

E. Lehnt die Regierung der Sowjetunion diesen umfassenden Vorschlag ab, so könnte unter den gleichen Vorbehalten wie oben eine begrenztere Inspektionszone in Europa erörtert werden, jedoch nur mit der Maßgabe, daß dazu auch ein bedeutender Teil des Gebiets der Sowjetunion sowie die übrigen osteuropäischen Staaten gehören.

F. Das Inspektionssystem zur Sicherung gegen einen Ueberraschungsangriff umfaßt in allen Fällen die Luftinspektion mit Bodenbeobachtungsposten in den wichtigen Häfen, an Eisenbahnknotenpunkten, auf wichtigen Straßen und Flugplätzen usw. je nach Vereinbarung. Dazu treten je nach der getroffenen Vereinbarung bewegliche Bodenkontrolltrupps mit einer genau festgelegten Zuständigkeit.

G. Durch Vereinbarung können Bodenbeobachtungsposten an bestimmten Punkten in den Gebieten der beteiligten Staaten auch außerhalb der Grenzen der in Absatz C. 1. und 2. beschriebenen Zonen eingerichtet werden, jedoch dürfen die von der Bodeninspektion erfaßten Gebiete nicht kleiner sein als die Gebiete der Luftinspektion. Die Beweglichkeit der Bodeninspektion würde im Abkommen besonders niedergelegt werden, und zwar in allen Fällen mit Zustimmung der unmittelbar betroffenen Staaten. Ferner müßten alle erforderlichen Verkehrs- und Fernmeldemittel zur Verfügung stehen.

H. Innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens werden die Vertragsstaaten dem Kontrollausschuß Verzeichnisse über ihre ortsfesten militärischen Anlagen sowie die Anzahl und den Standort ihrer militärischen Streitkräfte und der näher bezeichneten Rüstungen übergeben, einschließlich der innerhalb einer oder mehrerer vereinbarter Inspektionszonen und gegebenenfalls zusätzlich vereinbarter Gebiete vorhandenen Mittel für den Einsatz von Kernwaffen.

I. Jedes erste Inspektionssystem zur Sicherung gegen die Möglichkeit eines Ueberraschungsangriffs kann mit Zustimmung aller Beteiligten dahingehend erweitert werden, daß das System schließlich der Gefahr eines Ueberraschungsangriffs aus jeder Richtung begegnen kann.

VIII. Die Internationale Kontrollorganisation

A. Alle in dem Abkommen enthaltenen Verpflichtungen gelten nur unter der Voraussetzung, daß ein wirksames internationales Kontroll- und Inspektionssystem ständig in Kraft ist, durch das die Beachtung der Verpflichtungen durch alle Vertragsstaaten erwiesen wird.

B. Sämtliche im Abkommen erwähnten Kontroll- und Inspektionsdienste sowie im Laufe der Durchführung des Abkommens möglicherweise neu geschaffenen Dienste dieser Art fallen in den Zuständigkeitsbereich einer auf Veranlassung des Sicherheitsrats errichteten Internationalen Kontrollorganisation, zu der als Exekutivorgan ein Kontrollausschuß gehört, in dem für wichtige Entscheidungen die ausdrückliche Zustimmung der im Unterausschuß vertretenen Regierungen und weiterer, noch zu vereinbarender Staaten erforderlich ist.

C. Alle Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kontrollausschuß uneingeschränkt und ständig Auskünfte zu erteilen, um ihn bei der Nachprüfung, ob die Verpflichtungen des Abkommens eingehalten werden, sowie bei anderen Aufgaben, die in einem Anhang zum Abkommen aufgeführt werden, zu unterstützen.

D. Die Aufgaben der Internationalen Kontrollorganisation werden durch Vereinbarung zwischen den beteiligten Staaten in dem Maße erweitert, in dem die im Abkommen vorgesehenen Maßnahmen fortschreitend durchgeführt werden.

E. Weitere mit der Organisation zusammenhängende Fragen werden in Anhängen zum Abkommen geregelt. Zu diesen Fragen gehören die von dieser Organisation durchzuführenden Aufgaben, die Arbeitsweise der Organisation, deren Zusammensetzung, ihre Beziehung zur Vollversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, ihr Abstimmverfahren, ihre Arbeitsbedingungen, Zuständigkeit, Immunitäten und Vorrechte.

IX. Lieferungen von Rüstungsmaterial

Zusätzlich zu den sonstigen Rechten und Pflichten hat der Kontrollausschuß das Recht, ein System zur Regelung der Ein- und Ausfuhr bezeichneten Rüstungsmaterials zu prüfen.

X. Kündigung des Abkommens

A. Jeder Vertragsstaat hat das Recht, im Falle einer wichtigen Verletzung des Abkommens durch einen anderen Vertragsstaat oder anderer Maßnahmen eines Staates, durch die die Sicherheit des kündigenden Staates so nachhaltig beeinträchtigt wird, daß eine vollständige oder teilweise Kündigung erforderlich wird, seine Verpflichtungen durch schriftliche Mitteilung an die Internationale Kontrollorganisation ganz oder teilweise zu kündigen.

B. Ein Vertragsstaat kann nach eigenem Ermessen die Absicht, seine Verpflichtungen zu kündigen, im voraus mitteilen, um Gelegenheit zu geben, Verletzungen oder sicherheitsgefährdende Maßnahmen abzustellen.

XI.

Dieses Arbeitsdokumeent wird mit der Maßgabe zur Diskussion gestellt, daß seine Bestimmungen untrennbar sind. Die Nichterfüllung einer der Bestimmungen des Abkommens würde eine Lage schaffen, die auf Antrag einer Partei eine Untersuchung verlangen würde.

Quelle: Disarmament Commission, Official Records, Supplement for January to December 1957, „Fifth Report of the Sub-Committee of the Disarmament Commission", Document DC/113, Annex 5 (DC/SC. 1/66).

Gemeinsamer Markt und Freihandelszone als neue Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Lateinamerika

Von Norman P. Macdonald

ÄUSSERE IMPULSE FÜR DIE ENGERE WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT

Simon *Bolívars* Vorstellungen von der lateinamerikanischen Einheit waren im wesentlichen politischer Natur. Sie waren kühn, aber sie gingen ihrer Zeit voraus, was *Bolívar* selbst feststellte, als er schrieb:

„Der Gedanke ... hat etwas Großartiges. Es wird argumentiert, daß diese Teile, da sie gemeinsamen Ursprung, Sprache, Sitten und Religion haben, eine einzige Regierung haben sollten, die den neu gebildeten Staaten erlauben würde, sich in eine Konföderation zusammenzuschließen. Das ist aber nicht möglich. Amerika ist durch klimatische Unterschiede, geographische Verschiedenheit, widerstreitende Interessen und verschiedenartige Eigenschaften getrennt[1]."

Selbst heute würde kein Realist die politische Einheit der lateinamerikanischen Republiken oder nur einiger von ihnen irgendwie für sofort möglich halten. Nichtsdestoweniger wird die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten Ibero-Amerikas zur Realität, selbst wenn die politische Einheit noch ein fernes Ziel bleibt.

Zu *Bolívars* Zeiten wurde der Impuls zu politischer Unabhängigkeit in Lateinamerika durch Ereignisse von außen in Gestalt der napoleonischen Umwälzungen in Europa verstärkt. Ähnlich kann man heute die wachsende Befürwortung einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Lateinamerika auf gewisse auswärtige Ereignisse zurückführen — zwei Weltkriege und dazwischen die Weltwirtschaftskrise; die Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Marktes und die wirtschaftliche Abhängigkeit Lateinamerikas von den Vereinigten Staaten in der Nachkriegszeit.

Es soll hier zunächst die Wirkung des Krieges von 1914—1918, gefolgt von der Depression und wiederum gefolgt von dem Kriege von 1939—1945, auf Lateinamerika untersucht werden.

Die Auswirkungen der beiden Weltkriege auf den Handel Lateinamerikas

Bis 1914 unterschied sich der lateinamerikanische Handel der Struktur nach kaum von demjenigen der spanischen und portugiesischen Kolonialzeit: Erzeugung und Ausfuhr von Rohstoffen im Austausch gegen die Einfuhr von Fertigwaren. Aber während des Ersten Weltkrieges gingen einige Märkte für die Ausfuhr Lateinamerikas verloren. Die Einfuhr von Fertigwaren, wenn überhaupt erhältlich, wurde dagegen knapp. In den ersten zehn Nachkriegsjahren konnten die Vorkriegsverhältnisse weitgehend wiederhergestellt werden, bis dann die

Krise der dreißiger Jahre eine neue Erschütterung brachte. Im Ausland setzte ein Preissturz für lateinamerikanische Produkte ein — soweit die Absatzmärkte nicht völlig verschwanden — und verminderte auf diese Weise die Zahlungsfähigkeit der Republiken für die wesentlichen Importe und den Auslandschuldendienst. Ins Meer geschütteter brasilianischer Kaffee und in Eisenbahnlokomotiven verheizter argentinischer Weizen lieferten den Beweis dafür, wie unvermeidlich das Unheil die Länder erreicht, die mit ihren Erzeugnissen von der Weltnachfrage abhängig sind. Für die Lateinamerikaner war die aus dieser Lage zu ziehende Lehre klar. Schon in der Zeit von 1914 bis 1918 gab es Anzeichen dafür, daß die Lateinamerikaner, obgleich sie ihre politische Unabhängigkeit im frühen 19. Jahrhundert erlangen konnten, wirtschaftlich vom Ausland abhängig geblieben waren. Es schien nur ein geringer Unterschied zu bestehen zwischen der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Spanien und Portugal in der Vergangenheit und einer ähnlichen Abhängigkeit von anderen Ländern in der Gegenwart.

Wenn es noch einer Bestätigung dafür bedurfte, daß die wirtschaftliche Unabhängigkeit Lateinamerikas erst noch errungen werden mußte, so wurde sie durch die Folgen des Zweiten Weltkrieges erbracht, die zu einer erneuten Beschränkung der Absatzmärkte und zu einer Situation führten, in der Importe nur schwer zu erreichen waren. Zunächst wurde in der Nachkriegszeit die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Unabhängigkeit für Lateinamerika nur undeutlich sichtbar. Die 20 Republiken verbrauchten ihre angesammelten Sterling- und Dollarreserven für gewaltige Importe, während sie ihre Rohstoffe weiterhin an eine Welt verkauften, die nach dem Kriege vor allem auf den Wiederaufbau bedacht war. Aber um 1949 war die Nachfrage nach solchen Rohstoffen ziemlich gesättigt. In der letzten Hälfte jenes Jahres waren die Kupferexporte Chiles um 30 vH des Umfangs und um 25 vH des Wertes des Jahres 1948 gesunken. Für Lateinamerika drohte erneut Unheil. Es kündigte sich in niedrigeren Preisen für die Exporte und somit verminderten Importen und der Inflation im Inland an. Wiederum wurde jedoch die Warnung verschleiert, diesmal durch die im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg entstehende Konjunktur. Aber nach dem Ende dieses Konflikts konnte die Warnung nicht länger ignoriert werden. Von 1954 bis 1958 fiel der Preis des brasilianischen Kaffees um 20 Dollar-Cents pro Pfund (lb). Schätzungen haben ergeben, daß schon ein Absinken des Preises um die Hälfte dieses Betrages Brasilien jährlich 100 Millionen Dollar kostet. Die Wirkungen dieser Situation wurden auf dem ganzen Subkontinent gespürt. Nicht weniger als zehn Republiken, Brasilien an der Spitze, hängen stark vom Kaffee ab, Bolivien vom Zinn und Chile vom Kupfer, während für Ekuador Kakao und für Peru Baumwolle, Blei und Zink lebenswichtige Ausfuhren darstellen. 1954 brachten die Preise für Rohstoffe Lateinamerika 10 vH mehr ein, als es für die Einfuhren bezahlen mußte. 1958 dagegen kosteten diese Einfuhren 10 vH mehr als der durch Ausfuhren erzielte Betrag. 1958 wiesen 12 der 20 Republiken ein Außenhandelsdefizit auf, während andere einen Zahlungsausgleich nur durch drastische Einfuhrsenkungen erzielen konnten. Die gesamte Ausfuhr des Gebietes verringerte sich im Jahre 1958 um 700 Millionen Dollar, während die für die Bezahlung von Importen zur Verfügung stehenden Devisenbeträge um 1 Milliarde Dollar abnahmen. Es war somit nicht zufällig, daß Pläne für einen Gemeinsamen Markt in Mittelamerika heranreiften und Projekte für regionale Märkte im übrigen Lateinamerika im Jahre 1958 ernsthaft geprüft wurden.

Die Errichtung der EWG als Impuls zur wirtschaftlichen Integration in Lateinamerika

Die Errichtung des Europäischen Gemeinsamen Marktes bildete den zweiten von außen kommenden Impuls für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit in Lateinamerika. Die EWG wurde von den lateinamerikanischen Republiken als eine weitere Mahnung aufgefaßt, daß sie eine engere wirtschaftliche Integration untereinander erreichen müssen; denn der Gemeinsame Markt schien geeignet, die Handelsverbindungen Lateinamerikas mit Europa noch weiter zu beeinträchtigen[2]. Man glaubte zum Beispiel, daß die Entwicklung der europäischen Kolonien und assoziierten Gebiete in Afrika auf zweierlei Weise Lateinamerika nachteilig berühren würde, nämlich durch eine Verminderung des europäischen Marktes für lateinamerikanischen Kaffee, Kakao und Kupfer, der statt dessen von Afrika übernommen würde, und durch die Ablenkung des europäischen Investitionskapitals nach Afrika. Die Wirkungen beider Entwicklungen, so wurde festgestellt, würden die wirtschaftliche Abhängigkeit Lateinamerikas von den Vereinigten Staaten noch weiter vergrößern.

Die wirtschaftliche Abhängigkeit Lateinamerikas von den Vereinigten Staaten

Diese Abhängigkeit stellte den dritten wichtigen Einfluß dar, der in Richtung auf eine wachsende wirtschaftliche Zusammenarbeit in Lateinamerika wirkte. Wie bei den bereits erwähnten beiden Einflüssen läßt sich der Ursprung direkt in den beiden Weltkriegen und der dazwischen liegenden Depression finden. Vor 1913 waren es hauptsächlich die Märkte Europas, nach denen die lateinamerikanischen Republiken ihr Fleisch, ihren Weizen, ihren Kaffee, ihr Kupfer, ihre Nitrate und ihr Zinn exportierten, und von den Fabriken und Kapitalgebern in Europa bezogen sie den größten Teil ihrer Importe und das Kapital für den Bau ihrer Eisenbahnen, Straßenbahnen und Gas- und Wasserwerke. Die Vereinigten Staaten waren in erster Linie mit der Expansion und Entwicklung innerhalb ihrer eigenen Grenzen beschäftigt, sie selbst wurden durch europäisches Kapital unterstützt, und ihre Ausfuhren waren für lange Zeit eher landwirtschaftlicher als industrieller Natur. So belief sich der Wert des britischen Handels mit den zehn südamerikanischen Republiken im Jahre 1913 auf 568 Millionen Dollar, der entsprechende deutsche Handel auf 351 Millionen und der französische Handel auf 195 Millionen Dollar, also insgesamt 1114 Millionen, verglichen mit dem Handel der Vereinigten Staaten im Werte von 372 Millionen Dollar[3]. In ähnlicher Weise betrug der Wert der britischen Investitionen mehr als 600 Millionen Pfund Sterling, der deutschen Investitionen 175 Millionen und der französischen Investitionen 200 Millionen Pfund Sterling, verglichen mit den Investitionen der Vereinigten Staaten in Höhe von nur 20 Millionen Pfund Sterling[4].

Der Erste Weltkrieg sollte die erste wesentliche Veränderung dieses Bildes verursachen. Als Import- und Kapitalquelle fiel Europa damals praktisch aus, und an seine Stelle traten die Vereinigten Staaten, nunmehr auf dem Zenit ihrer industriellen Expansion und stärkstens interessiert an neuen Rohstoffquellen für ihre Fabriken und an Märkten für ihre Produkte. Schon im Jahre 1920 belief sich der Wert des Handels der Vereinigten Staaten mit Lateinamerika auf das Vierfache des Jahres 1913, und obwohl in den ersten zehn Jahren nach dem Kriege die traditionellen Handelsverbindungen mit Europa weitgehend wieder-

hergestellt wurden, behielten die Vereinigten Staaten nunmehr den vordersten Platz im Handel mit Lateinamerika, wie sie auch bald Europa als die wichtigste Kapitalquelle Lateinamerikas verdrängten. Während der Weltwirtschaftskrise begannen die herkömmliche Struktur des Handels Lateinamerikas und seine finanziellen Bindungen zu Europa sich endgültig aufzulösen, und bis gegen Ende des Zweiten Weltkrieges war Lateinamerika wirtschaftlich von den Vereinigten Staaten abhängig geworden.

So hatten zwei Weltkriege und eine Weltwirtschaftskrise zusammengewirkt, um einen grundsätzlichen Wandel in den Beziehungen zwischen Lateinamerika und Europa einerseits und zwischen Lateinamerika und den Vereinigten Staaten andererseits herbeizuführen. Zum ersten Male war Lateinamerika nicht weniger auf die Vereinigten Staaten angewiesen als die Vereinigten Staaten auf Lateinamerika. In der Vergangenheit waren die Aussichten gering, daß sich die europäischen Staaten zusammentun würden, um Lateinamerika die Bedingungen für seine wirtschaftliche Existenz zu diktieren. Aber heute kann eine einzige Entscheidung in Washington über die Erhöhung oder Senkung eines Zolls, über die Gewährung oder Nichtgewährung einer Anleihe oder über die Verhängung einer Importquote möglicherweise zu einer Entscheidung über Leben und Tod von Millionen jenseits des Rio Grande werden. Umgekehrt könnte ein Absinken oder eine Unterbrechung der Rohstofflieferungen aus Lateinamerika die Industrie der Vereinigten Staaten ernsthaft treffen, so wie irgendein Absinken des lateinamerikanischen Wohlstandes den Markt für Fertigwaren aus den Vereinigten Staaten beeinträchtigen könnte. Das waren die Hintergründe dafür, weshalb die Lateinamerikaner glaubten, daß die Entwicklung des Europäischen Gemeinsamen Marktes die von ihnen schon als so gefährlich angesehene wirtschaftliche Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten noch vermehren würde.

El Peligro Yanqui, die Yankee-Gefahr — schon lange ein Ruf zur Sammlung in den südlichen Republiken —, erhielt nun eine neue Bedeutung. Früher hatte dieser Begriff einen politischen Hintergrund. Die Lateinamerikaner hatten schon immer die Neigung der Vereinigten Staaten mit Mißfallen betrachtet, sich selbst als den Seniorpartner auf dem amerikanischen Kontinent und mittels der Monroe-Doktrin als von alters her berechtigt anzusehen, ungefragt ihren Schutz auf Lateinamerika auszudehnen. Der Ausdruck des Mißfallens wurde zu ohnmächtigem Zorn, als die Vereinigten Staaten in den Jahren 1846—47 einen großen Teil von Mexiko annektierten. Hinzu kamen noch die Umtriebe von Freibeutern aus den Vereinigten Staaten in Mittelamerika in den fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts, die Errichtung eines Protektorats über Kuba im Jahre 1898, das Ränkespiel von Theodore *Roosevelt* um Panama im Jahre 1903 und die anschließenden Interventionen Washingtons in Mexiko und Mittelamerika. Trotzdem wurden diese Ereignisse nicht als lebensbedrohend für Lateinamerika als Ganzes angesehen. Soweit es sich um Drohungen handelte, waren es politische Drohungen, während der Fortbestand Lateinamerikas nicht von der Politik, sondern von der Wirtschaft abhängig war. Aber nunmehr waren die Vereinigten Staaten der überragende Faktor für den wirtschaftlichen Fortbestand Lateinamerikas geworden. *El Peligro Yanqui* hatte eine neue Dimension angenommen, und der Schauplatz war somit hergerichtet für den psychologischen Zusammenstoß zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika, der ein so hervorragendes charakteristisches Merkmal für deren beiderseitige Beziehungen geworden ist.

INNERE IMPULSE: VERÄNDERTE HANDELSSTRUKTUR UND INDUSTRIALISIERUNG

Dieser Zusammenstoß war das Ergebnis des Zusammentreffens der wachsenden wirtschaftlichen Abhängigkeit Lateinamerikas von den Vereinigten Staaten mit den Anfängen einer sozialen und wirtschaftlichen Revolution in Lateinamerika. Diese Revolution entsprang dem Zerfall der lateinamerikanischen Handelsstruktur in der Zeit von 1914 bis 1945; denn ein Ergebnis dieses Zerfalls war, daß er viele Republiken zu der Feststellung veranlaßte, die Veränderung ihrer eigenen Wirtschaft und besonders die Industrialisierung sei einer der Wege, die zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit führen. Ihre Staatsmänner mögen sich erinnert haben, daß Thomas *Jefferson* 1816 gesagt hatte: „Wir müssen j e t z t den Fabrikanten d e m L a n d w i r t a n d i e S e i t e stellen. Die Erfahrung hat uns jetzt gelehrt, daß gewerbliche Erzeugnisse ebenso notwendig für unsere Unabhängigkeit wie für unseren Komfort sind[5].“ (Hervorhebungen von *Jefferson.)* Noch bis zum dritten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts war aber der größere Teil Lateinamerikas von der Industrialisierung unberührt geblieben, und selbst in denjenigen Republiken, die wie Brasilien den Anfang einer heimischen Industrie besaßen, blieb diese für die Volkswirtschaften nur am Rande von Bedeutung. Nur während der Weltwirtschaftskrise wurde die Industrialisierung in Lateinamerika ein bezeichnendes Charakteristikum des wirtschaftlichen Gesamtbildes. So wuchs die industrielle Produktion zwischen 1937 und 1947 in Argentinien um 62 vH, in Chile um 48 vH und in Mexiko um 43 vH. Als spezifische Produktionsleistung erhöhten Argentinien seine Erzeugung von Baumwolltextilien um 157 vH und Chile um 86 vH.

Diese Entwicklung setzte sich in den Nachkriegsjahren beispielsweise in der Entstehung heimischer Stahlindustrien in Brasilien, Chile, Peru, Kolumbien und demnächst auch in Argentinien fort. Mit einer ständig wachsenden allgemeinen industriellen Expansionsrate führte sie zu wichtigen sozialen Veränderungen. Zu Beginn der lateinamerikanischen Unabhängigkeit waren diejenigen, welche die politische Macht errangen, Vertreter einer Klasse, die es unter der alten Wirtschaftsordnung zu Wohlstand gebracht hatte. Es war daher verständlich, daß sie keine Veränderung im Charakter dieser Ordnung wünschten, obwohl sie die nunmehr möglich gewordene Ausbreitung des lateinamerikanischen Handels außerhalb der Iberischen Halbinsel begrüßten; denn jede Veränderung würde durch die Aufnahme der kreolischen Bourgeoisie in einflußreiche Stellungen ihre eigene politische Macht unterminiert haben. Aber die wachsende Industrialisierung mit der sich allmählich ausbreitenden Bildung und der Erweiterung eines Mittelstandes im Hintergrund begann die Forderung nach einer breiteren Verteilung der politischen und wirtschaftlichen Macht zu wecken, die sich in Präsident *Vargas* von Brasilien und später in Präsident *Perón* von Argentinien personifizierte. Jeder dieser Männer verkörperte den Wunsch und die Entschlossenheit der aufstrebenden Gesellschaftsschichten, dem Machtbesitz einzelner ein Ende zu bereiten, eine gewichtigere Stimme bei der Entscheidung über ihr Schicksal zu beanspruchen und zu behalten und jene wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen, die mit ihrer politischen Freiheit zu sichern ihnen mißlungen war. Sie wünschten mehr von dem zu verbrauchen, was sie zu exportieren gewohnt waren, mehr von dem zu produzieren, was sie zu importieren gewohnt waren, und so

ihren Lebensstandard zu heben. Ihre Haltung wurde durch den damaligen Außenminister von Mexiko, Ezequiel *Padilla*, auf der Interamerikanischen Konferenz des Jahres 1945 gut zusammengefaßt, als er sagte:

„Lassen Sie uns Industriestaaten werden durch den Aufbau einer amerikanischen Welt der Verbraucher und des hohen Lebensstandards und das Zerreißen der Fesseln unserer landwirtschaftlichen Gemeinwesen, die, unfähig, Kapital für die Industrialisierung zu schaffen, fortgefahren sind, im alten kolonialen Rahmen nur Rohstoffe zu produzieren, ausgebeutet von hochindustrialisierten Ländern."

Die in Lateinamerika durch den wachsenden Druck der wirtschaftlichen und sozialen Revolution erzeugte Stimmung brachte so ein neues Element in die Beziehungen Lateinamerikas mit den Vereinigten Staaten. Das geschah gerade zu dem Zeitpunkt, als Lateinamerika in wirtschaftliche Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten geraten war. Die Erinnerungen an *El Peligro Yanqui* waren durch die von Präsident Franklin D. *Roosevelt* vertretene Politik der guten Nachbarschaft in den Hintergrund gedrängt worden, und mit der während des Zweiten Weltkrieges von den Vereinigten Staaten für ihre neue Industrien gewährten Hilfe und den Versprechungen einer Unterstützung der späteren Entwicklung betrachteten die Lateinamerikaner anfangs ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten als ein günstiges Vorzeichen für den weiteren Fortschritt ihrer industriellen Revolution. Sie erwarteten, daß ihnen der nördliche Nachbar einen stabilen Markt für den trotz der Veränderung der Wirtschaft weiterhin erforderlichen Export von Rohstoffen und eine unbegrenzte Quelle von Entwicklungskapital bieten würde.

ENTTÄUSCHUNG ÜBER DIE HALTUNG DER VEREINIGTEN STAATEN

Beide Erwartungen wurden enttäuscht. Aufeinander folgende Ausschußberichte des Kongresses der Vereinigten Staaten[6] und immer neue vergebliche Versuche auf den Interamerikanischen Konferenzen, von den Vereinigten Staaten Hilfe für eine Stabilisierung der Rohstoffmärkte zu erhalten, haben die Lateinamerikaner davon überzeugt, daß Washington nicht gewillt oder nicht fähig ist, die Natur ihrer wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu verstehen, und entschlossen ist, sie auf der Stufe der Rohstoffproduzenten zu belassen. Ein ebenso mangelndes Verständnis sahen sie in der von den Vereinigten Staaten bei der Vergabe von Auslandhilfe verfolgten Politik. Nach vom Handelsministerium der Vereinigten Staaten herausgegebenen Zahlen entfielen von insgesamt 38,094 Milliarden Dollar, die in der Zeit von Juli 1945 bis Juni 1952 für Zwecke der Auslandhilfe ausgegeben wurden, nur 800 Millionen Dollar auf Lateinamerika. Ein großer Teil dieses Betrages war außerdem ausdrücklich für „Projekte zur Unterstützung der Verteidigung" bestimmt. Allein im Jahre 1956 erhielt Lateinamerika mit 51,7 Millionen Dollar weniger als ein Viertel der Südkorea gewährten Summe. Trotz der Befürwortung größerer Regierungshilfe der Vereinigten Staaten durch Sumner *Welles* im Jahre 1948[7], durch Dr. Milton *Eisenhower* im Jahre 1953[8] und durch Henry *Holland* (Assistant Secretary of State for Latin American Affairs) im Jahre 1954[9] war Washington der Ansicht, daß Lateinamerika lieber private als öffentliche Investitionen suchen solle[10]. Aber nach lateinamerikanischer Meinung wird Privatkapital weder dort angezogen, wo es am meisten gebraucht wird[11], noch läßt es sich für Probleme wie die der Er-

höhung der Nahrungsmittelproduktion gewinnen, obwohl schätzungsweise zwei Drittel der Bevölkerung unterernährt sind[12], oder für die Förderung des Wohnungsbaus oder die Verbesserung des Verkehrs. Nach lateinamerikanischer Auffassung waren die privaten Investitionen der Vereinigten Staaten bisher vor allem auf die Rohstoffproduktion und weniger auf die örtliche industrielle Entwicklung konzentriert. Trotz der Tatsache, daß solche Investitionen nun ungefähr 11 Milliarden Dollar ausmachen — mehr als zweimal soviel wie im Jahre 1948 —, konnte Brasilien noch 1955 behaupten, daß es seit 1939 nur 97 Millionen Dollar an neuem ausländischem Kapital erhalten hat[13].

Hier lagen also die Gründe für den Zusammenstoß zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika, der als interner amerikanischer psychologischer Druck gemeinsam mit dem bereits erwähnten materiellen Druck von außen einen weiteren Impuls für eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den lateinamerikanischen Republiken lieferte. Aber der Trend zu einer solchen Zusammenarbeit ist nicht nur solchem äußeren oder quasi-äußeren Druck zuzuschreiben. Unausweichliche interne soziologische Tatsachen haben dabei eine Rolle gespielt. Hauptsächlich weil die Rohstoffe fast ununterbrochen stark gefragt waren, stieg zwischen 1945 und 1954 das Bruttosozialprodukt Lateinamerikas um 50 vH (verglichen mit 30 vH in den Vereinigten Staaten). Selbst inmitten einer Periode des Booms sagte der Sekretär der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika *(Economic Commission for Latin Amerika = ECLA)*, Dr. Raul *Prebisch*, auf einer Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats der UN in Genf im Juli 1953, daß es 250 Jahre dauern würde, bis Lateinamerika ein Drittel des Pro-Kopf-Einkommens erreichen würde, dessen sich die Vereinigten Staaten damals erfreuten.

Abgesehen von den durch Veränderungen in der Weltnachfrage nach lateinamerikanischen Rohstoffen hervorgerufenen Unsicherheiten, ist es heute so gut wie ausgeschlossen, daß diese Nachfrage jemals wieder so groß sein wird wie in den ersten zehn Jahren nach dem Kriege. Es ist zu erwarten, daß die Expansionsrate der Rohstoffproduktion in den nächsten 15 Jahren nur etwas über der entsprechenden Zuwachsrate der Bevölkerung liegen wird. Diese Zuwachsrate betrug 1959: 2,5 vH und wird 1975 voraussichtlich 2,7 vH erreichen[14]. Allein auf der Grundlage dieser Zahlen und angesichts der aller Wahrscheinlichkeit nach geringeren Exporteinkünfte müssen die Aussichten für ein schnelleres Anwachsen der Pro-Kopf-Einkommen in den Republiken als die von Dr. *Prebisch* vorausgesagte Rate als sehr düster bezeichnet werden. Die einzige Möglichkeit, ein höheres Pro-Kopf-Einkommen zu erreichen, liegt darin, die Importe noch intensiver durch die heimische Produktion zu ersetzen als in der Zeit unmittelbar nach dem Kriege. Dieser Wandel hat auf dem Gebiet der Verbrauchsgüter bereits Fortschritte gemacht, insbesondere in den Ländern mit einem eigenen großen Markt. Aber eine Erweiterung anderer industrieller Produktionszweige ist schwieriger zu erreichen, da es kein Land in Lateinamerika gibt, das einen genügend großen Markt für die volle Ausnutzung moderner Methoden der Massenproduktion bietet. Nur drei Länder haben eine Kaufkraft, die über 7,2 Milliarden Dollar hinausgeht, eine Summe, der allein der Wert des Personenkraftwagenmarktes in den Vereinigten Staaten entspricht. Das Problem, das immer deutlicher an Lateinamerika herantritt, ist, eine Expansionsrate der industriellen Produktion zu erreichen, die nur etwas größer ist als die Zuwachsrate der Bevölkerung und gleich-

zeitig den Lebensstandard hebt. In den letzten Jahren ist es immer klarer geworden, daß die einzige Lösung dieses Problems in der Schaffung von größeren Märkten innerhalb Lateinamerikas gefunden werden kann. Nur auf diese Weise kann eine breitere Basis für den wirtschaftlichen Fortschritt erzielt werden.

DIE SUCHE NACH WEGEN DER ZUSAMMENARBEIT

Zusammengenommen haben der äußere Druck — durch Kriege und die Weltwirtschaftskrise hervorgerufene Auflösung der alten lateinamerikanischen Außenhandelsstruktur und als Ergebnis davon die wirtschaftliche Abhängigkeit Lateinamerikas von den Vereinigten Staaten — und der innere Druck — einerseits die Erbitterung Lateinamerikas gegen den nördlichen Nachbarn und andererseits das Bedürfnis, die heimische Produktion zu erhöhen, um mit dem Bevölkerungswachstum Schritt zu halten — zusammengewirkt, den gegenwärtigen Impuls in Richtung auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit in der einen oder anderen Form auszulösen. Unter den verschiedenartigen Impulsen fehlte jedoch der der geschichtlichen Tradition. Anders als in Europa hat in Lateinamerika der Handel zwischen den verschiedenen Staaten keine lange Geschichte. Im Gegenteil, in den Jahrhunderten vor der Erringung der Unabhängigkeit steckten die spanischen und portugiesischen Kolonien in der Neuen Welt in einer wirtschaftlichen Zwangsjacke. Jeder Handel, ausgenommen mit der Iberischen Halbinsel, war verboten. Bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts war der Handel zwischen Europa und den spanisch-amerikanischen Kolonien auf einen einzigen Hafen in Spanien und auf vier Häfen in Westindien beschränkt. Erst 1774 erhielten Peru, Neu-Spanien, Neu-Granada und Guatemala die Erlaubnis, untereinander über bestimmte Häfen Handel zu treiben, eine Erlaubnis, die zwei Jahre später auf Buenos Aires ausgedehnt wurde. Die Brasilien durch Portugal auferlegten Beschränkungen der Verbindungen mit der Außenwelt waren weniger schwer, aber kaum weniger hinderlich. So gab es, als die politische Unabhängigkeit kam, eigentlich keinen Handelsaustausch unter den Kolonien, und der Handel der neuen Republiken wurde infolgedessen mehr nach Uebersee als untereinander ausgerichtet.

Erste Pläne für eine Zollunion

Obwohl auf der ersten Panamerikanischen Konferenz im Jahre 1890 die Errichtung einer amerikanischen Zollunion diskutiert wurde, entwickelten sich zunächst keine nennenswerten Handelsbeziehungen zwischen den lateinamerikanischen Republiken, bis mit Ausbruch des Zweiten Weltkrieges eine Reihe der Republiken durch den Ausfall der traditionellen Einfuhren veranlaßt wurden, in Lateinamerika selbst nach Ersatz zu suchen. Innerhalb Lateinamerikas wurden neue Handelsverträge unterzeichnet, Zollschranken zugunsten lateinamerikanischer Produkte gesenkt, und schon im Jahe 1941 betrug der lateinamerikanische Binnenhandel 10 vH des gesamten Außenhandels des Gebiets. Die so eröffneten neuen Perspektiven gerieten nicht in Vergessenheit, und bis zum Jahre 1956 erreichte der Wert des inter-lateinamerikanischen Handels 730 Millionen Dollar.

Die Organisation mittelamerikanischer Staaten (ODECA)

Auf diesen festen, wenn auch schmalen Grundlagen begann die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika bald nach ihrer Errichtung im Jahre 1948 Pläne für eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit auszuarbei-

ten[15], von denen zwei jetzt zum Tragen gekommen sind. Paradoxerweise war das eingehendere der beiden Projekte in Mittelamerika geplant worden, paradox deshalb, weil die jüngste Geschichte dieses Gebietes kaum einen vielversprechenden Hintergrund für eine solch kühne Initiative abzugeben schien. Schon 1951 fanden sich die fünf mittelamerikanischen Staaten Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica unter der Aegide der ECLA zusammen, um die *Organisación de Estados Centro-Americanos* (ODECA) zu schaffen. Diese Organisation unternahm eine Studie über einen regionalen gemeinsamen Markt. Die vorbereitenden Arbeiten umfaßten den Entwurf eines Planes für Investitionen der fünf Republiken untereinander auf der Grundlage der Gegenseitigkeit sowie Pläne für die spätere Einführung eines neuen mittelamerikanischen Peso in Parität mit dem amerikanischen Dollar. Mit der Wahl eines Generalsekretärs durch die fünf Republiken (nachdem die Rivalitäten zwischen den Kandidaten der Mitgliedstaaten beigelegt worden waren), der Billigung eines Budgets und dem Beginn der Vorbereitung einer Zollunion, der Koordinierung des höheren Bildungswesens und der Kodifizierung der Gesetzgebung in der Region erhielt die ODECA im August 1955 praktische Gestalt.

Der Vertrag von Tegucigalpa

Hierauf aufbauend, schlossen El Salvador und Honduras zu Anfang des Jahres 1957 einen Freihandelsvertrag, der den Austausch von 200 Warensorten zwischen den beiden Ländern regelt. Etwa zur gleichen Zeit erzielte die ODECA ihre erste feste Vereinbarung, die vorsieht, daß der Transit-Straßenverkehr in allen fünf Mitgliedstaaten frei von allen Zollbestimmungen erfolgen soll. Nur wenig später einigten sich Honduras und Guatemala über die Integration ihres Verkehrswesens, den Austausch von Rohmaterialien, die Beseitigung der Doppelbesteuerung und gegenseitige Kapital-Investierungen. Diese beiden Abkommen bildeten die Grundlage für die Unterzeichnung des Vertrags von Tegucigalpa (der Hauptstadt von Honduras) im Juni 1958, mit dem die fünf mittelamerikanischen Staaten den Abbau aller Handelsschranken untereinander zugunsten eines regionalen gemeinsamen Marktes anstrebten. Da die gegenwärtigen Ausfuhren der fünf Republiken eher miteinander konkurrieren als sich ergänzen, kann ein gemeinsamer Markt allein nicht den goldenen Schlüssel zu künftigem Wohlstand liefern, wenngleich er die Abschaffung der Zölle für alle Güter vorsieht, die in irgendeinem der Signatarstaaten hergestellt werden. Die Bedeutung des Vertrages liegt eher in der in einem Zusatzabkommen vorgesehenen Grundlage für die industrielle Struktur Mittelamerikas. Das Abkommen enthält Pläne für die Standortverteilung neuer und größerer Industrien innerhalb der fünf Staaten auf der Basis der Gegenseitigkeit. Ein gemeinsamer Ausschuß soll über die Ausdehnung der bestehenden Industrien und über die Anlage neuer regionaler Industrien entscheiden, die an solchen Orten angelegt werden sollen, wo der beste Gebrauch von den örtlichen Hilfsquellen gemacht werden kann. Es soll weder eine Duplizierung bereits bestehender Industrien erlaubt werden, noch wird es gestattet sein, die neuen Industrien durch andere zu duplizieren. Bei der Anlage einer neuen Industrie sollen 30 vH des Kapitals in dem Land zur Zeichnung aufgelegt werden, in dem sich die Industrie befinden wird, und nicht weniger als 10 vH in jeder der anderen vier Republiken. Dem unmittelbar betroffenen Land wird es freistehen, bis zu zwei Drittel seiner eigenen Subskription aus anderen Quel-

len, innerhalb oder außerhalb Mittelamerikas, zu beschaffen. Die unmittelbare Wirkung dieser Pläne in Mittelamerika wäre der Anfang einer Verminderung der Abhängigkeit von einer einzelnen, oft unter ausländischer Kontrolle gewachsenen Ernte und die Schaffung neuer Investitionsmöglichkeiten. Schließlich würde dann ein einziger Markt mit Millionen potentiellen Verbrauchern entstehen[16].

Vertrag und Zusatzabkommen traten durch die Ratifizierung durch drei der fünf Signatarstaaten — Guatemala, El Salvador und Nicaragua — im Juli 1959 in Kraft. Seither sind jedoch gewisse Schwierigkeiten aufgetreten. Costa Rica hat auf die Wahl seines Kandidaten zum Generalsekretär der durch den Vertrag geschaffenen regionalen Organisation gedrungen. Da sein Wunsch nicht berücksichtigt wurde, hat es bisher die Ratifizierung verweigert. Auch Honduras hat den Vertrag bisher noch nicht ratifiziert.

Gemeinsamer Markt dreier mittelamerikanischer Staaten

Anfang Februar 1960 wurden jedoch die beiden früheren, bereits erwähnten Verträge zwischen El Salvador und Honduras und zwischen Honduras und Guatemala erweitert, so daß sie jetzt alle drei Länder in einem gemeinsamen Markt für einheimische Erzeugnisse (von einigen Ausnahmen abgesehen) umfassen. Es ist vorgesehen, daß innerhalb einer Frist von fünf Jahren eine vollständige Zollunion erreicht werden soll. Costa Rica und Nicaragua haben auf diese Entwicklung mit der Drohung geantwortet, eine rivalisierende Wirtschaftseinheit zu schaffen, die vielleicht auch Panama einschließen würde, das nicht zu den Signatarmächten des Vertrages von Tegucigalpa zählt. Das Verhältnis jenes Vertrages zu dem neuen Abkommen zwischen El Salvador, Honduras und Guatemala, das noch der Ratifizierung bedarf, ist alles andere als klar. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, der Vertrag von Tegucigalpa sei tot; doch wäre es falsch, die jüngsten Entwicklungen allzu tragisch zu nehmen. Es ist nicht leicht für Mittelamerika, sich von den traditionellen Verdächtigungen und Rivalitäten zu befreien, aber der Zwang zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit in dieser Region in der einen oder anderen Form ist zu stark geworden, als daß er leicht beseitigt werden könnte.

Die lateinamerikanische Freihandelszone

Vielleicht durch das mittelamerikanische Beispiel inspiriert, begannen andere lateinamerikanische Republiken die Möglichkeiten der Errichtung einer Freihandelszone zu erörtern. In ihrem Falle lag, wesentlich mehr als in Mittelamerika, das erste zu überwindende Hindernis darin, daß 80 vH des zwischen ihnen getätigten Handels auf bilateralen Verträgen beruhte, die unabänderlich zu sein schienen. Im November 1956 wurden daher Studien über eine mögliche Organisation für einen multilateralen Zahlungsmechanismus als ersten Schritt zur Erweiterung des Handels begonnen. (Es sei hier daran erinnert, daß die Europäische Zahlungsunion wesentlich früher als der Europäische Gemeinsame Markt errichtet wurde.) Diesen Untersuchungen folgten im Mai 1957 Verhandlungen über die Einführung allgemeiner Handels- und Zahlungsregeln. Inzwischen setzte die ECLA die Studien über die Aussichten der Errichtung eines lateinamerikanischen gemeinsamen Marktes fort. Aber die Befürworter dieses Projekts waren sich nicht über die Reichweite einig. Einige sprachen sich für die unmittelbare Einbeziehung des gesamten Subkontinents aus; andere, vorsichtiger, rieten zur Schaffung regionaler Märkte als erste Stufe.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Lateinamerika



Im April 1959 traten Vertreter Argentiniens, Brasiliens, Chiles und Uruguays in Santiago zusammen und arbeiteten die ersten Entwürfe für einen regionalen gemeinsamen Markt aus. Diese Pläne wurden im Juni auf einer Konferenz in Lima weiterentwickelt, an der auch Peru, Paraguay und Bolivien teilnahmen. Diese Arbeiten führten im September zu einer dritten, abschließenden Konferenz dieser sieben Republiken in Montevideo, zu der Mexiko und Venezuela Beobachter entsandten. Auf dieser Konferenz wurde der Entwurf eines Vertrages vereinbart, der als ersten Schritt in Richtung auf einen regionalen gemeinsamen Markt die Errichtung einer Freihandelszone vorsieht. Im Februar 1960 ist dieser Vertrag in der Hauptstadt Uruguays unterzeichnet worden.

Zu den Unterzeichnern dieses Vertrags gehören nicht alle Länder, die zeitweise an den Vorarbeiten teilgenommen hatten. So hat ihn Bolivien nicht unterzeichnet, mit der Begründung, daß seine Sonderbestimmungen für die unterentwickelten Gebiete in der Region nicht weit genug gingen. Man nimmt jedoch an, daß Bolivien nach seinen Präsidentschaftswahlen im Mai dem Vertrag beitreten wird, und man hat ihm eine Frist von vier Monaten offengelassen, innerhalb derer es dies tun kann. Das Abseitsstehen Boliviens, dessen Handel mit seinen Nachbarländern bis jetzt nicht sehr bedeutend war, wird jedoch mehr als ausgeglichen durch den Beitritt Mexikos, dessen Mitarbeit in der neuen Gruppierung nicht nur von größerem wirtschaftlichem Gewicht, sondern auch von beträchtlichem psychologischem Wert sein wird — hat doch der Beitritt Mexikos die Basis des Vertrags, die andernfalls rein südamerikanisch geblieben wäre, dahingehend ausgeweitet, daß sie zur Grundlage werden könnte, auf der sich schließlich ein ganz Lateinamerika umfassender gemeinsamer Markt aufbauen ließe. Dies um so mehr, falls — wie man hofft — auch Venezuela, Ecuador und Kolumbien sich dem Vertrag anschließen.

Der Vertrag von Montevideo stellt eindeutig fest, daß ein gemeinsamer Markt das letzte Ziel seiner Unterzeichner bleibt, die — gemäß der Präambel — „entschlossen sind, in ihren Bemühungen um die allmähliche und fortschreitende Errichtung eines lateinamerikanischen gemeinsamen Marktes nicht nachzulassen". In Artikel 54 wird nochmals erklärt: „Die vertragschließenden Teile werden äußerste Anstrengungen unternehmen, um in ihrer Politik auf die Schaffung von Bedingungen hinzuarbeiten, welche die Errichtung eines lateinamerikanischen gemeinsamen Marktes begünstigen." Der Vertrag sieht jedoch nicht vor, die zwischen seinen Teilnehmern bestehenden Handelsschranken auf einen Schlag niederzureißen. In seiner Präambel wird vielmehr von ihrer „allmählichen Beseitigung" gesprochen, als wesentliche Voraussetzung für die Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung der lateinamerikanischen Länder, die allein ihren Völkern einen besseren Lebensstandard gewährleisten kann". Weiter heißt es in der Präambel: „Diese wirtschaftliche Entwicklung muß erreicht werden durch die bestmögliche Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Produktionsmittel und durch die weitestgehende Koordinierung der Entwicklungspläne in den verschiedenen Wirtschaftszweigen."

Der Vertrag sieht einen Zeitraum von zwölf Jahren vor, während dessen die Zölle zwischen den sieben Staaten gesenkt werden sollen. Er sieht zwei getrennte Importlisten vor. Diejenigen Produkte, die auf der einen Liste aufgeführt sind, werden Gegenstand von Zollsenkungen zu einem für die sieben Länder gemein-

samen Satz sein mit dem Ziel einer Gesamtzollsenkung von 50 vH in sechs Jahren, von 75 vH in neun Jahren und der endgültigen Abschaffung aller dieser Zölle am Ende der 12 Jahre. Die andere im Vertrag vorgesehene Importliste ist nach Ländern verschieden und aus den Importen zusammengesetzt, für die jedes Land zu Zollsenkungen zugunsten eines oder mehrerer der Vertragsländer bereit ist, wobei vorausgesetzt wird, daß diese individuellen Entscheidungen zusammengenommen im Laufe der 12 Jahre eine Senkung von insgesamt 8 vH ausmachen[17].

Besondere Betonung wird im Vertrag auf die Integration der industriellen Produktion gelegt; diesem Zweck dienen eine gleichmäßige Zollbehandlung von Investitionsgütern und Dienstleistungen, die von Ländern außerhalb der Freihandelszone kommen, und eine sich allmählich verstärkende Koordinierung der Industriepolitik der Signatarstaaten. Betont wird auch die Notwendigkeit, die Agrarpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren „mit dem Ziel, den maximalen Nutzen aus ihren natürlichen Reichtümern zu ziehen (und) den Lebensstandard der Landbevölkerung zu heben". Gleichzeitig ist aber angesichts der großen Bedeutung, welche die Landwirtschaft für Länder wie beispielsweise Argentinien und Uruguay besitzt, vorgesehen, daß Agrarimporte auf die Mengen beschränkt werden dürfen, die zur Auffüllung einheimischer Produktionslücken benötigt werden, und daß der Verkaufspreis solcher Importwaren den Preisen entsprechender einheimischer Waren angeglichen werden darf. Der Vertrag enthält auch Ausweichklauseln für jedes seiner Mitglieder, das im Ergebnis der im Vertrag vorgesehenen Liberalisierungsmaßnahmen einer „deutlichen und andauernden" Verschlechterung seiner Handelsbedingungen ausgesetzt ist; in solchen Fällen können zwischen allen Mitgliedern vereinbarte Korrekturen vorgenommen werden.

Denjenigen Signatarstaaten, die weniger entwickelt sind als ihre Partner — wie beispielsweise Paraguay —, können zeitlich begrenzte Konzessionen von den anderen Mitgliedsländern — einzeln oder gemeinsam — gewährt werden; dadurch soll erreicht werden, daß bestimmte Produktionszweige, insbesondere auf dem Gebiet der Weiterverarbeitung von Rohmaterialien, durch spezielle technische Programme oder auf andere Weise stimuliert werden.

Der Vertrag von Montevideo ist auf unbegrenzte Dauer geschlossen. Er tritt für die ersten drei Signatarstaaten, deren Parlamente ihn ratifizieren, vier Wochen nach der Hinterlegung der dritten Ratifikationsurkunde in Kraft. Zwölf Jahre nach dem Datum des Inkrafttretens werden die Mitgliedstaaten seine Auswirkungen prüfen und über mögliche neue Schritte in Richtung auf eine engere wirtschaftliche Integration verhandeln. Die Durchführung der im Vertrag vorgesehenen Maßnahmen wird der Lateinamerikanischen Freihandels-Assoziation mit Sitz und Sekretariat in Montevideo übertragen, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt.

Dieser Vertrag ist weniger umfassend in seiner Zielsetzung als derjenige, der die Grundlage des mittelamerikanischen gemeinsamen Marktes bildet. So sieht er keine unmittelbaren Schritte in Richtung auf eine vollständige wirtschaftliche Integration, keine Anlage regionaler Industrien, keine gegenseitigen Erleichterungen für Investitionen und keine Errichtung eines gemeinsamen Fonds für industrielle Entwicklung vor. Diese Fragen bleiben einer späteren Prüfung und Uebereinkunft durch die sieben Partner der neuen Freihandelszone vorbehalten. Ihr unmittelbares Ziel ist nicht nur die Erweiterung des untereinander stattfindenden Han-

dels, sondern auch die Differenzierung dieses Handels zu gemeinsamem Vorteil, und dafür sind gute Aussichten vorhanden. Am Anfang wird zweifellos jede Erweiterung des Handels in erster Linie die landwirtschaftlichen Produkte berühren, die bereits den Hauptteil des gegenwärtigen Handels zumindest zwischen den sechs südamerikanischen Mitgliedern des neuen Handelsgebietes ausmachen und die, soweit sie von größerer Bedeutung sind, alle im Gebiet der Freihandelszone produziert werden: vom Gummi am Amazonas bis zur patagonischen Wolle. Schon lange beziehen beispielsweise Brasilien und Chile ihren Weizen und andere Lebensmittel von Argentinien. Mineralien, wie chilenisches Kupfer, chilenisches und peruanisches Eisenerz, peruanisches Zink und Blei und seit kurzem auch argentinisches Erdöl, bieten ebenfalls eine Grundlage für die Erweiterung des Handels.

Es ist jedoch zu beachten, daß sich jede der sieben Republiken nun mehr oder weniger vor die Entscheidung gestellt sieht, in welchem Umfang sie es sich leisten kann, an ihre Partner Rohstoffe abzugeben, die ihr sonst die für die industrielle Entwicklung dringend benötigten überseeischen Devisen einbringen würden. In der Tat könnte sich der Bedarf des neuen Handelsgebietes an Kapitalinvestitionen als größer erweisen als die Summe des individuellen Bedarfs der Mitgliedstaaten. In den meisten von ihnen überfordern die Industrien heute bereits die zur Verfügung stehenden öffentlichen Dienste und die Energieversorgung. Ein besonderes Problem ist die dringende Notwendigkeit der Verbesserung des Verkehrsnetzes, insbesondere zwischen den südamerikanischen Partnern des Projekts. Die meisten der durch mehr als einen Staat fließenden Flüsse sind in ihrem Oberlauf nur unter Schwierigkeiten schiffbar, während die bestehenden Straßen und Eisenbahnen, die vor allem für den traditionellen Exporthandel gebaut wurden, meist nach den Häfen führen, statt benachbarte Republiken zu verbinden.

Einiges von dem benötigten Entwicklungskapital kann von der Interamerikanischen Entwicklungsbank erwartet werden, die im vergangenen Dezember nach langjähriger Opposition der Vereinigten Staaten schließlich errichtet worden ist. Die neue Internationale Entwicklungsgemeinschaft (IDA) könnte ebenfalls Hilfe leisten, und die Weltbank wird ihre Hilfe zweifellos fortsetzen. Die Vorzeichen für diese neuen Formen einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Lateinamerika sind somit nicht ungünstig; aber es werden notwendigerweise einige Jahre vergehen müssen, ehe die praktischen Wirkungen sichtbar werden.

ANMERKUNGEN

[1]) Simon *Bolivar:* Brief aus Jamaica vom 6. September 1815. Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 6—7/1956, S. 8690—8692.

[2]) Vgl. hierzu auch den Bericht „Der Handel Lateinamerikas mit den Ländern des Europäischen Gemeinsamen Marktes" in Europa-Archiv 19—20/1958, S. 11107—11120.

[3]) Vgl. hierzu die jährlichen Handelsübersichten in: *Bulletin of the Pan-American Union.*

[4]) Vgl. „The Problem of International Investment", Oxford University Press, Royal Institute of International Affairs, 1937, Kapitel IX; ferner Herbert *Feis,* „Europe, the World's Banker, 1870—1914", New Haven: Yale University Press 1930.

[5]) Brief von Thomas *Jefferson* an Benjamin *Austin* aus Monticello am 9. Januar 1816.

[6]) Beispielsweise das Herter-Komitee im Jahre 1948: „Der Erfolg des europäischen Wiederaufbauprogramms hängt zum Teil von der erfolgreichen Mobilisierung der Fähigkeit Lateinamerikas ab, größere Mengen an Nahrungsmitteln und Rohstoffen zu produzieren

und zu exportieren." Der 1952 von der US Materials Policy Commission veröffentlichte Paley-Bericht gelangte zu dem Schluß, daß die Quellen für sehr viele strategische Rohstoffe in Lateinamerika liegen.

[7]) *Welles* erklärte laut *Manchester Guardian* vom 26. April 1948: „Den Vereinigten Staaten ist es nicht gelungen, für das lebenswichtigste Problem unserer Nachbarn (Zusammenarbeit) Verständnis zu zeigen durch ein langfristiges Wirtschaftsprogramm, das ihnen durch die Erhöhung der Produktion und die Förderung der Industrialisierung helfen würde, den Lebensstandard vieler Völker zu heben, die jetzt unterernährt, verzweifelt arm, ohne Gesundheitspflege und ohne leidliches Obdach sind."

[8]) Von einer fünfwöchigen Reise durch Lateinamerika zurückgekehrt, empfahl Dr. Milton *Eisenhower*, daß die Vereinigten Staaten eine Handelspolitik mit Lateinamerika einleiten und einhalten sollten, „die Stabilität besitzt und nur ein Minimum an Mechanismen enthält, welche die Einführung von höheren Zöllen oder von Quoten zulassen". (*The Times*, London, 24. November 1953.)

[9]) Während einer Reise durch Südamerika sagte *Holland* in Rio de Janeiro, das Hauptziel der Vereinigten Staaten in Lateinamerika sei die Verbesserung des Lebensstandards. Dieses Ziel würde angestrebt durch Anregung des Handels, durch Senkung der Zollschranken und durch Anleihen für „gesunde, wünschenswerte Projekte, die für das Privatkapital nicht attraktiv sind". Er fügte hinzu: „Mit der gebührenden Rücksicht auf das Privatkapital erkennt unsere Regierung die Notwendigkeit an, Kapital von seiten der Regierung für gesunde Projekte zur Verfügung zu stellen."

[10]) Der amerikanische Finanzminister, Robert *Anderson*, erklärte 1957 auf der Interamerikanischen Konferenz in Buenos Aires, daß die bestehenden Kapitalquellen ausreichend seien und daß Investitionsgelegenheiten „so zahlreich sind, daß alle, die Kapital suchen, darum wetteifern müssen".

[11]) In einer Rede vor der Jahreskonferenz der Weltbank 1952 sagte der mexikanische Finanzminister, Ramon *Beteta*: „Wir wissen, daß die Fülle ausländischen Privatkapitals von großer Hilfe bei der Korrektur von Ungleichgewichten sein kann, die von der wirtschaftlichen Entwicklung oft verursacht werden. ... Aber wir kennen auch aus eigener Erfahrung die Gefahren, die ein ungehinderter ausländischer Kapitalzufluß für ein junges Land bringen kann. Kapital, ganz gleich welchen Ursprungs, das nur aus selbstsüchtigen Gründen angelegt wird, geht nur dorthin, wo es am meisten einbringt, und nicht dorthin, wo es am meisten zum Fortschritt des Empfängerlandes beiträgt. ... Darüber hinaus trifft Privatkapital oft nicht rechtzeitig oder nicht in genügendem Umfang ein, um bei der Entwicklung wirtschaftlich schwacher Länder zu helfen."

[12]) Schätzung des Direktors der Food Supply Division des Institute of Inter-American Affairs von 1946.

[13]) Vgl. *Diario de Noticias*, Rio de Janeiro, 9. Januar 1955.

[14]) Vgl. *The New York Times* (International Edition), 13. Januar 1960.

[15]) Economic Commission for Latin America (ECLA): Study of the Prospects of Inter-Latin American Trade, New York 1954; Study of Inter-Latin American Trade, New York 1957; *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. IV, Nr. 1, März 1959.

[16]) Siehe N. P. *Macdonald*, „A Common Market for Central America", London, *Canning House Bulletin*, Dezember 1956; ders., „The Markets of Central America", London 1959, Kapitel VIII.

[17]) Siehe N. P. *Macdonald*, „A Common Market for Latin America", London, *Canning House Bulletin*, August und November 1959.

Dokumentarischer Anhang

Auszüge aus der Ansprache von Präsident Eisenhower vor der „American Assembly" in Dorado Beach (Puerto Rico) am 4. März 1960

Nach dem Abschluß seiner Reise durch vier lateinamerikanische Staaten (Brasilien, Argentinien, Chile, Uruguay) hielt Präsident Eisenhower am 4. März 1960 auf Puerto Rico eine Ansprache vor der „American Assembly", die dort gerade eine Tagung über Probleme der westlichen Hemisphäre abhielt. Wir bringen im folgenden diejenigen Teile der Ansprache, die sich mit Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Lateinamerika befassen.

Die „American Assembly" ist ein der Columbia University assoziiertes Diskussionsforum, das seit 1952 zweimal jährlich Konferenzen über aktuelle politische und wirt-

schaftliche Themen abhält, an denen etwa 60 Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft teilnehmen. Zu der Konferenz in Puerto Rico waren erstmals ausländische Teilnehmer, nämlich 30 Persönlichkeiten aus mehreren lateinamerikanischen Ländern, erschienen.

. . . . . .

Unsere Hemisphäre ist vom Nordpolgebiet bis zum antarktischen Eis eine geographische Einheit. Zum Besten aller ihrer Völker sollte die Hemisphäre gekennzeichnet sein durch gegenseitige, hilfreiche wirtschaftliche Zusammenarbeit. Unter gebührender Achtung vor der Souveränität ihrer Staaten und vor dem kulturellen Erbe ihrer Völker sollte in der Hemisphäre ein einheitliches System der gemeinsamen Sicherheit bestehen und vollständige politische Harmonie unter dem Leitbild repräsentativer, freier Regierungen herrschen. Diese Ziele begründen meines Erachtens die Notwendigkeit, die neue Meisterschaft des Menschen über den Kosmos und die natürlichen Reichtümer, über die Wissenschaften und Maschinen zum Besten von fast einer halben Milliarde Menschen, deren Zahl täglich größer wird, zu verwenden.

Unkenntnis und gegenseitige Mißverständnisse, Mangel an gemeinsamer und kooperativer Planung in unseren gemeinsamen Anliegen: dies sind, glaube ich, die ernstesten Hindernisse auf unserem Wege. Einen Beitrag zu ihrer Beseitigung zu leisten, war ein wesentlicher Zweck der Reise, die ich gerade beendet habe.

. . . . . .

Die Probleme, denen wir uns gegenübersehen, sind riesenhaft. Die Länder Lateinamerikas brauchen äußerst dringend langfristige Finanzierungshilfe für ihre Entwicklungsvorhaben und technische Hilfe für deren Planung und Ausführung; sie müssen der Abhängigkeit von einem einzigen Agrarprodukt oder einem einzigen Rohstoff entrinnen; sie brauchen Hilfe, um ihre Budgets auszugleichen und produktive Arbeit an die Stelle von bürokratischen Verfahren zu setzen; der Inflation muß ein Ende gesetzt werden, und es muß auf soliden, breiteren wirtschaftlichen Grundlagen neu aufgebaut werden. Und allen diesen Bedürfnissen muß schnell und wirksam entsprochen werden.

Vorschläge von Allheilmitteln, von Patentlösungen, können nur zu Enttäuschungen führen. Vor allem ist jeder Gedanke, daß die Vereinigten Staaten allein so etwas wie einen Globalplan für die Hebung des Lebensstandards in der ganzen Hemisphäre ausarbeiten könnten, von den Staatsmännern, die ich soeben besucht habe, abgelehnt worden; er wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Jede Nation Lateinamerikas hat ein starkes Selbstgefühl. Jede muß selbst ihr menschliches und materielles Potential abschätzen und ein Aktionsprogramm entwickeln, in dem Prioritäten festzulegen sind. Dann müssen nationale und internationale Finanzierungsquellen bereitstehen, um bei der Verwirklichung des Programms zu helfen. Es ist klar, daß die Hauptverantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung einer Nation bei ihrem eigenen Volke und ihren eigenen Führern liegt. Und ich kann sagen, daß ich auf der soeben beendeten Reise vielfach feststellen konnte, daß man sich dessen bewußt ist. Aber Nationen, die sich um raschen Fortschritt bemühen, brauchen gewiß auch öffentliche und private Mittel aus dem Ausland. Und diese Mittel sind vorhanden.

Da gibt es die Weltbank und die Export-Import-Bank, deren Mittel wesentlich erhöht worden sind, und auch die neue Interamerikanische Bank wird bald in Aktion treten.

. . . . . .

Nur mit zielbewußtem Denken und angestrengter Arbeit wird sich diese Aufgabe bewältigen lassen. Und hinzukommen muß eine entschlossene Anstrengung, die Unkenntnis zu beseitigen und die Mißverständnisse zu korrigieren.

Quelle: USIS, 4. März 1960. Uebersetzung des Europa-Archivs.

Der internationale Schutz der Menschenrechte in Amerika

Von Hermann Meyer-Lindenberg

Der internationale Schutz der Menschenrechte ist für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen zwischen den amerikanischen Staaten von besonderer Bedeutung. Dies gilt sowohl für das Verhältnis der lateinamerikanischen Staaten zueinander als auch für ihre Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Zwar enthalten viele lateinamerikanische Verfassungen ausgedehnte Menschenrechtskataloge, zu denen meist auch grundsätzliche Bestimmungen über die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit treten; dennoch ist die praktische Anwendung dieser institutionellen Regelungen oft nicht gewährleistet. Auch wenn einige lateinamerikanische Staaten (wie Costa Rica und Uruguay) auf eine dauerhafte rechtsstaatliche Tradition zurückblicken können und in den übrigen — mit Ausnahme der karibischen Inselrepubliken und Paraguays — gerade in den letzten Jahren eine fortschreitende Konsolidierung der Demokratie feststellbar sein dürfte, so befindet sich das Verfassungsrecht Lateinamerikas doch überwiegend in einer prekären Lage. Nicht nur löst jeder der zahlreichen Staatsstreiche oder Militärputsche, denen durch die Erklärung des Staatsnotstandes, den zeitweiligen Uebergang der gesetzgebenden Gewalt auf die Exekutive und die Suspendierung wichtiger Grundrechte begegnet zu werden pflegt, eine Unterbrechung der rechtsstaatlichen Uebungen und Kontrollen aus. Auch die seit der Unabhängigkeit beständige Tendenz, das Verfassungsrecht in kurzen Zeitabständen von Grund auf neuzugestalten, steht einer Befestigung der öffentlich-rechtlichen Institutionen entgegen. So entspricht die Verfassungswirklichkeit nicht selten nur unvollkommen der Verfassungsnorm.

Die sich aus dieser Diskrepanz für den innerstaatlichen Schutz der Menschenrechte ergebenden Mängel sind, in Verbindung mit der durch den niedrigen Lebensstandard der lateinamerikanischen Massen hervorgerufenen Unzufriedenheit, in vielen Fällen Anlaß zu Ausbrüchen des gewaltsamen Widerstandes gegen die Staatsgewalt. Diese Widerstandsbewegungen beschränken sich oft jedoch nicht auf das Gebiet des Staates, in dem sie ihren Ausgang nehmen; vielmehr greifen sie nicht selten wegen der engen geschichtlichen Verbundenheit und der vielen soziologischen Berührungspunkte der lateinamerikanischen Gemeinwesen in ihren wichtigsten Erscheinungsformen (sog. ABC-Staaten, südamerikanische Andenrepubliken und Mexiko, zentralamerikanische und karibische Gruppe) auch auf die Nachbarstaaten über. Dies wiederum veranlaßt die Regierungen dieser Nachbarstaaten zu zahlreichen präventiven, obschon völkerrechtswidrigen Einmischungen in die inneren Angelegenheiten des Staates, der als Krisenherd auch außerhalb seiner Grenzen für den Bestand der öffentlichen Ordnung gefährlich werden kann. Neben den seit der Jahrhundertwende im Abklingen begriffenen Grenzkonflikten liegt hier die Hauptursache der internationalen Spannungen im lateinamerikanischen Raum.

Auf der anderen Seite wirkt sich der mangelhafte innerstaatliche Schutz der Menschenrechte häufig zum Nachteil der in den lateinamerikanischen Staaten ansässigen Ausländer und der dort investierten ausländischen Kapitalien aus. So ist vor allem das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu den lateinamerikanischen

Staaten bis in die jüngste Vergangenheit dadurch belastet worden, daß manche lateinamerikanische Regierungen einen nur unzulänglichen Persönlichkeits- und Eigentumsschutz gewährleisten. Diese Belastung ist ein Hemmnis für den wirtschaftlichen Aufschwung Lateinamerikas, der großzügige finanzielle Investitionen und technische Unterstützung durch das industriell höher entwickelte und kapitalkräftigere Ausland voraussetzt. Sie erfüllt darüber hinaus verantwortungsbewußte und einsichtige Politiker sowohl in den Vereinigten Staaten wie in Lateinamerika aber auch deshalb mit Sorge, weil sie auf die Dauer zu einer Schwächung der für die Verteidigung der freien Welt so bedeutsamen interamerikanischen Solidarität führen könnte.

Aus diesen Gründen kommt den sich in letzter Zeit verstärkenden Bemühungen, den innerstaatlichen Schutz der Menschenrechte in Amerika durch deren internationale Garantie zu ergänzen, eine erhebliche politische Bedeutung zu. Dabei hat das Beispiel Europas, das hierfür in der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950[1] den Weg wies, wesentlich zu den bisher auf diesem Gebiet im Rahmen des amerikanischen Regionalsystems erzielten Fortschritten beigetragen.

DIE INITIATIVEN DER PANAMERIKANISCHEN KONFERENZEN

Die Panamerikanischen Konferenzen haben schon frühzeitig zwei Teilgebiete aus dem Gesamtkomplex des internationalen Schutzes der Menschenrechte behandelt: die Rechtsstellung des Ausländers und diejenige der Frau.

Bereits auf der 2. Panamerikanischen Konferenz (Mexiko 1901/02) wurde eine Konvention über die Rechte der Ausländer[2] unterzeichnet, die die Rechtsstellung des Ausländers grundsätzlich der des Inländers angleicht, den diplomatischen Schutz des Ausländers vor der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel aber ausschließt. Diesen Grundsatz haben in der Folgezeit verschiedene Konventionen und Resolutionen wiederholt und ausgestaltet. So billigt der auf der 6. Panamerikanischen Konferenz (La Habana, 1928) beschlossene Codex des Internationalen Privatrechts (sog. Bustamante-Codex)[3] in seinen Art. 1 bis 8 nicht nur dem Ausländer allgemein die rechtliche Gleichstellung mit dem Inländer zu, sondern sieht für ihn gleichzeitig denselben „individuellen Schutz dieser Rechte" vor. Nur die politischen Rechte werden dem Inländer vorbehalten. Dem Ausländer wird nach der 28. Resolution der 8. Panamerikanischen Konferenz (Lima, 1938)[4] und den Beschlüssen der 3. Konsultationskonferenz der amerikanischen Außenminister (Rio de Janeiro, 1942)[5] auch ausdrücklich jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Gastlandes untersagt. Diese Regelung ist für die Erhaltung der inneren Ordnung in den amerikanischen Staaten um so wichtiger, als der durch die Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg in Europa geschaffene Minderheitenschutz seit der Resolution 27 der 8. Panamerikanischen Konferenz[6] als mit den Grundlagen des amerikanischen Völkerrechts unvereinbar bezeichnet wird.

Im Gegensatz zu diesen verbindlichen Völkerrechtssätzen über die Behandlung des Ausländers beschränken sich die Beschlüsse der Panamerikanischen Konferenzen über die Rechtsstellung der Frau auf die bloße Empfehlung, ihr nach Möglichkeit die gleichen bürgerlichen und politischen Rechte einzuräumen wie dem Mann[7].

Mit Ausnahme dieser beiden Teilgebiete — den Rechten des Ausländers und der Frau — hat sich jedoch die amerikanische Staatenwelt vor dem Zweiten Weltkrieg mit dem internationalen Menschenrechtsschutz nicht beschäftigt. Erst als im letzten Kriegsjahr die Interamerikanische Konferenz über die Probleme des Krieges und des Friedens (Mexiko, Februar/März 1945) zusammentrat, wandte man sich diesem Problemkreis zu. Die Resolution 9 von Mexiko stellt fest, daß für die „Reorganisation des interamerikanischen Systems" zwei Deklarationen ausgearbeitet werden sollen: eine Deklaration über die Rechte und Pflichten der Staaten und eine zweite über „die internationalen Menschenrechte und -pflichten" (Ziff. 9). Die Ausarbeitung dieser zweiten Deklaration wurde dem Interamerikanischen Juristenausschuß übertragen[8]. Die auf der gleichen Konferenz von 1945 angenommene Resolution 40 über den internationalen Schutz der Grundrechte des Menschen[9] begründet dessen Notwendigkeit mit dem Hinweis, daß er dem Mißbrauch des diplomatischen Schutzes von Ausländern, der so oft zu völkerrechtswidrigen Interventionen geführt habe, entgegenwirken würde. Der von dem Interamerikanischen Juristenausschuß in Form einer ratifikationsbedürftigen Staatenkonvention auszuarbeitende Entwurf solle über die Panamerikanische Union zunächst allen amerikanischen Regierungen zur Stellungnahme zugeleitet werden.

Daß die amerikanischen Regierungen bei Kriegsende dem internationalen Schutz der Menschenrechte eine erhebliche Bedeutung beimaßen, zeigt auch der Interamerikanische Vertrag über die gegenseitige Hilfeleistung (Rio de Janeiro, 1947)[10]. Nach seiner Präambel ist der internationale Schutz der Menschenrechte eine der wichtigsten Aufgaben des amerikanischen Staatensystems, zu dessen Verteidigung das Bündnis geschlossen wird.

Trotz des ihm von der Konferenz von Mexiko erteilten Auftrags war der Interamerikanische Juristenausschuß damals jedoch nicht bereit, mit der Ausarbeitung der amerikanischen Menschenrechtskonvention zu beginnen. Der Grund dieser Untätigkeit war vermutlich die in den Vereinten Nationen erkennbare Tendenz, den internationalen Schutz der Menschenrechte nicht durch eine verbindliche Staatenkonvention zu gewährleisten, sondern ihn lediglich in einer nicht ratifikationsbedürftigen und somit unverbindlichen Deklaration zu proklamieren. Diese Tendenz veranlaßte auch die amerikanischen Staaten, den Abschluß einer regionalen Menschenrechtskonvention bis auf weiteres zu vertagen. Zwar kamen sie durch die Unterzeichnung der „Amerikanischen Deklaration über die Rechte und Pflichten der Menschen" auf der 9. Panamerikanischen Konferenz (Bogotá, 1948)[11] der auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 beschlossenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte[12] zuvor; sie erkannten aber, daß eine rein politische Deklaration wegen des Fehlens der rechtlichen Bindungswirkung nicht geeignet ist, die Beachtung der in ihr enthaltenen Grundsätze in der Praxis zu garantieren. Inhaltlich gleicht die Amerikanische Deklaration über die Rechte und Pflichten der Menschen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, obwohl die Amerikanische Deklaration die Pflichten des Menschen als Korrelat zu seinen Rechten stärker hervorhebt. Während Art. 29 der Allgemeinen Erklärung nur generell feststellt, daß jedermann auch Pflichten gegenüber der Allgemeinheit habe, werden diese Pflichten in der Amerikanischen Deklaration näher bezeichnet (z. B. Ziff. XXXIV Wehrpflicht, Ziff. XXXVI Steuerpflicht).

Die 9. Panamerikanische Konferenz hat den internationalen Schutz der Menschenrechte aber nicht nur in der Amerikanischen Menschenrechtsdeklaration berührt; auch nach der von ihr beschlossenen Satzung der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS)[13] soll der Menschenrechtsschutz eine der wesentlichen Grundlagen dieses Staatensystems sein. Ebenso stellt die Erklärung und Entschließung über die Erhaltung und Verteidigung der Demokratie in Amerika (Resolution Nr. 32)[14] fest, daß die Freiheit Amerikas auf zwei Postulaten beruhe: „der Würde des Menschen als Individuum und der Souveränität der Nation als Staat". Mit einer nur politischen, rechtlich unwirksamen Menschenrechtsdeklaration konnten sich die amerikanischen Staaten somit nicht zufriedengeben. Durch ihre Resolution Nr. 31 über einen Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof[15] beauftragte daher die 9. Panamerikanische Konferenz den Interamerikanischen Juristenausschuß, die Statuten eines solchen Gerichtshofs zu entwerfen und den Entwurf den Regierungen zwecks späterer Beratung durch die 10. Panamerikanische Konferenz vorzulegen.

Auf Grund des ihm durch die Resolution 31 übertragenen Auftrags trat der Interamerikanische Juristenausschuß sodann in eine neue Beratung über den Menschenrechtsschutz ein. Während dem Ausschuß aber 1945 von der Konferenz von Mexiko die Ausarbeitung einer Menschenrechtskonvention übertragen worden war, beschränkte sich der Auftrag diesmal auf den Entwurf der Statuten eines amerikanischen Menschenrechtsgerichts. Der Ausschuß mußte daher zu dem Ergebnis kommen, daß die ihm gestellte Aufgabe unlösbar sei. Er machte geltend, daß ohne materielle Rechtssätze, auf die der Gerichtshof seine Entscheidungen zu stützen hätte, auch die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Aspekte nicht erörtert werden könnten. Erst müsse durch eine die Mitgliedstaaten des Gerichtshofs verpflichtende Menschenrechtskonvention die materielle Rechtsgrundlage geschaffen werden. Erst dann sei eine Beschäftigung mit der prozessualen Seite des Problems möglich. Ob allerdings die Zeit für den Abschluß einer Menschenrechtskonvention gekommen sei, erschien dem Ausschuß damals zweifelhaft, da eine solche Konvention wegen der Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes eine radikale Aenderung der verfassungsrechtlichen Systeme bewirken würde. Der Ausschuß bezeichnete daher die Gründung eines amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs als untunlich. Diesem negativen Bericht des Ausschusses schloß sich der Interamerikanische Juristenrat auf seiner 1. Tagung in Rio de Janeiro (1950)[16] und auf seiner 2. Tagung in Buenos Aires (1953)[17] an.

DER ENTWURF EINER AMERIKANISCHEN MENSCHENRECHTS-KONVENTION

Nach diesen anfänglichen Fehlschlägen tritt in Amerika die Beschäftigung mit dem internationalen Menschenrechtsschutz während sechs Jahren in den Hintergrund. Gleichzeitig zeigt aber die Entwicklung in Westeuropa, daß ein solcher Schutz sowohl in materieller als auch in prozessualer Hinsicht möglich und zweckmäßig ist. Nicht nur stellt die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 für die amerikanischen Staaten ein Vorbild dar, das sie ihrem eigenen Menschenrechtskatalog zugrunde legen können; auch zerstreuen die Tätigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte und die Bildung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs ihre Befürchtungen, durch entsprechende Institutionen ihre Souveränität zu gefährden.

Erst 1959 wandten sich die amerikanischen Gemeinschaftsorgane erneut dem internationalen Menschenrechtsschutz zu. Den entscheidenden Schritt tat die Konsultationskonferenz der amerikanischen Außenminister auf ihrer 5. Tagung in Santiago de Chile (August 1959)[18]. Die dort beschlossene „Erklärung von Santiago de Chile" enthält in diesem Zusammenhang zwei wichtige Leitsätze. Nach Leitsatz 4 müssen die Regierungen der amerikanischen Staaten „an einer Regierungsform individueller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit festhalten, die sich auf die Wahrung der Grundrechte der menschlichen Person stützt". Der 5. Leitsatz bestimmt: „Die in der Gesetzgebung der amerikanischen Staaten verankerten Menschenrechte müssen durch wirksame rechtliche Mittel geschützt werden." Die gleiche Erklärung sieht vor, daß die Interamerikanische Friedenskommission, der im übrigen weitgehende Befugnisse für die Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten zugewiesen werden, untersuchen soll, welche Beziehungen zwischen den Verletzungen der Menschenrechte und dem fehlerhaften Funktionieren der Demokratie einerseits, den internationalen Spannungen andererseits bestehen.

Während die Erklärung von Santiago de Chile die Notwendigkeit eines internationalen Menschenrechtsschutzes in Amerika bekräftigt, unterstreicht die auf der gleichen Konsultationskonferenz beschlossene Resolution VIII[19] die Dringlichkeit, dieses Problem einer abschließenden Lösung zuzuführen. Diese Resolution VIII knüpft an die früheren, in Amerika auf diesem Gebiet unternommenen Versuche an und betont, daß die amerikanischen Staaten auch im Rahmen der Vereinten Nationen den Abschluß einer verbindlichen Menschenrechtskonvention gefordert hätten. Gerade in Amerika sei ein wirksames System zum Schutze der Menschenrechte erforderlich, „damit die Bürger nicht zu den extremen Mitteln des Aufstandes gegen die Tyrannei und die Unterdrückung getrieben werden". Die Außenminister erklären ferner unter Hinweis auf die Vereinten Nationen und den Europarat, daß die (westliche) Hemisphäre „zum Abschluß einer Konvention bereit" sei. Deshalb wird der Interamerikanische Juristenrat beauftragt, den Entwurf einer Konvention zu erstellen und auch die Errichtung eines Menschenrechtsgerichtshofs und anderer geeigneter Organe vorzubereiten. So soll eine Interamerikanische Menschenrechtskommission mit sieben Mitgliedern, die von den amerikanischen Staaten zu wählen sind, gebildet werden.

Diese Resolution VIII wurde zwar einstimmig angenommen, jedoch erklärten die Vereinigten Staaten, Argentinien und Uruguay Vorbehalte. Die Vereinigten Staaten kündigten an, daß sie im Hinblick auf die föderalistische Struktur ihres Regierungssystems nicht in der Lage seien, multilateralen Verträgen über den Menschenrechtsschutz oder hierfür eingesetzten zwischenstaatlichen Organen beizutreten. Der amerikanische Vorbehalt läßt vermuten, daß der Geltungsbereich der in Aussicht genommenen amerikanischen Menschenrechtskonvention sich zunächst auf die lateinamerikanischen Staaten beschränken wird. Argentinien erhebt zwar keine Einwendungen gegen den Grundsatz des internationalen Menschenrechtsschutzes, behält sich aber die Prüfung vor, inwieweit etwaige Gemeinschaftsorgane zur Gewährleistung dieses Menschenrechtsschutzes mit der argentinischen Verfassung vereinbar seien. Auch Uruguay meldet Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit einiger Aspekte des internationalen Menschenrechtsschutzes mit seiner Verfassungsordnung an, ist aber im Grundsatz mit ihm einverstanden. Es müsse nur sichergestellt werden, daß die Tätigkeit der zur Kontrolle dieses

Menschenrechtsschutzes einzusetzenden Gemeinschaftsorgane das die regionale Rechtsordnung beherrschende Prinzip der Nichteinmischung nicht berühre[20].

Im Anschluß an die 5. Konsultationskonferenz der Außenminister hielt ebenfalls in Santiago de Chile der Interamerikanische Juristenrat vom 24. August bis zum 9. September 1959 seine 4. Tagung ab. In Durchführung des ihm von den Außenministern erteilten Auftrags arbeitete er den Entwurf einer Menschenrechtskonvention aus und beschloß, ihn dem Rat der OAS vorzulegen[21]. Der Rat der OAS wird diesen Entwurf mindestens 60 Tage vor dem Beginn der 11. Panamerikanischen Konferenz den Regierungen zur Prüfung unterbreiten. Die 11. Panamerikanische Konferenz sollte bereits im Februar 1960 in Quito zusammentreten. Sie ist, vermutlich wegen der Inanspruchnahme des Außenministers der Vereinigten Staaten durch dringendere Aufgaben, vorläufig vertagt worden. Dieser Aufschub war aber, als der Juristenrat unter Zeitdruck den Entwurf der amerikanischen Menschenrechtskonvention erstellte, noch nicht vorauszusehen. Die dadurch bedingte Eile mag manche Mängel, die der Entwurf aufweist, erklären.

VERGLEICH DES ENTWURFS DER AMERIKANISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION MIT DER EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION

Der Entwurf der amerikanischen Menschenrechtskonvention (im folgenden EaM) lehnt sich, wie der nachstehende Vergleich zeigen wird, trotz beachtlicher Abweichungen eng an die Europäische Menschenrechtskonvention (im folgenden EM) an. Die Abweichungen treten weniger in dem institutionellen Teil der Texte als in dem Grundrechtskatalog hervor.

In dem Grundsatzartikel 1 EaM werden die Art. 1 und 14 EM zusammengezogen. Auch in Amerika soll also der Genuß der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten allen Menschen ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden. Nur die in Art. 14 EM als Motiv einer etwaigen rechtswidrigen Diskriminierung erwähnte „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ wird in Art. 1 EaM nicht übernommen. Der Grund hierfür dürfte in der den Minderheitenschutz ablehnenden Haltung der amerikanischen Völkerrechtsgemeinschaft zu suchen sein. Im Zusammenhang mit Art. 1 EaM steht Art. 17 EaM, der bei nochmaliger Bekräftigung des Gleichheitssatzes jede gesetzliche Diskriminierung nach den in Art 1 aufgestellten Kriterien verbietet.

Der Katalog der klassischen Menschenrechte

Das Kapitel I des Teiles I des EaM enthält den Katalog der eigentlichen Menschenrechte.

Für das Recht auf das Leben werden in Art. 2 EaM weitergehende Schutzbestimmungen als in Art. 2 EM geschaffen. So garantiert Art. 2 Abs. 1 Satz 2 EaM das Recht auf das Leben schon dem nasciturus. Diese Ergänzung trägt den Forderungen der überwiegend katholischen Bevölkerung des amerikanischen Rechtskreises Rechnung. — Ein Todesurteil gilt nach Art. 2 Abs. 2 EaM nur dann nicht als Verstoß gegen das Recht auf das Leben, wenn es von einem zuständigen Gericht gefällt worden ist. Dieser Zusatz soll offenbar eine Schranke gegen die Tätigkeit der besonders in revolutionären Epochen üblichen Sondergerichte schaffen. Zudem verbietet Art. 2 Abs. 3 EaM die Todesstrafe für politische Delikte. Nach Art. 2 Abs. 4 EaM dürfen weder Personen,

die zur Zeit der Begehung des Deliktes noch nicht 18 Jahre alt waren, noch schwangere Frauen zum Tode verurteilt werden. — Hingegen fehlen in Art. 2 EaM die in Art. 2 Abs. 2 EM enthaltenen Ausnahmetatbestände, nach denen die Tötung besonders im Falle der Notwehr und der Unterdrückung eines Aufruhrs oder eines Aufstandes im Rahmen der Gesetze nicht als Verletzung des Rechts auf das Lebens betrachtet wird. Der Interamerikanische Juristenausschuß war der Auffassung, daß sich die Zulässigkeit dieser Ausnahmen bereits aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebe und daher ein besonderer Vorbehalt in dem EaM entbehrlich sei.

Das Verbot der Folter oder unmenschlicher und erniedrigender Strafe oder Behandlung nach Art. 3 EM wird in Art. 3 Abs. 2 EaM durch den Rechtssatz, daß sich die Strafe nur gegen die Person des Delinquenten richten darf, erweitert. Damit wird jede Möglichkeit, durch Gesetz eine „Sippenhaftung" zu schaffen, abgeschnitten. Art. 4 EaM (Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft sowie der Zwangs- und Pflichtarbeit) entspricht Art. 4 EM. Art. 4 Abs. 1 EaM verbietet aber neben der Sklaverei auch den Sklavenhandel.

Das Recht auf Freiheit und Sicherheit ist in Art. 5 EaM ähnlich geregelt wie in Art. 5 EM. Während die habeas corpus-Garantie in Art. 5 Abs. 1 Buchst. c EM aber nur im Falle der erfolgten Festnahme oder Haft gewährt wird, erstreckt Art. 5 Abs. 4 EaM sie auch auf die Fälle drohender Festnahme oder Haft. Außerdem kann der habeas corpus-Schutz im Art. 5 Abs. 4 Satz 2 EaM nicht nur persönlich von dem Festgenommenen, Verhafteten oder mit Festnahme oder Haft Bedrohten, sondern auch von einem Dritten, der in seinem Namen handelt, in Anspruch genommen werden. Dieser Zusatz stellt im Hinblick auf die tatsächliche Behinderung der in ihrer Freiheit und Sicherheit beschränkten Personen eine Verbesserung des Grundrechtsschutzes dar. Andererseits fehlen in Art. 5 EaM mehrere der in Art. 5 EM geregelten Tatbestände des zulässigen Freiheitsentzugs, insbesondere die Notwendigkeit, den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu verhindern, die rechtmäßige Haft eines Minderjährigen zum Zweck überwachter Erziehung, die Freiheitsbeschränkung für ansteckende Kranke, Geisteskranke, Alkoholiker, Rauschgiftsüchtige und Landstreicher sowie die Festnahme von Personen, die unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen suchen oder die von einem schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen sind. Nach Ansicht des Interamerikanischen Juristenausschusses steht die völkerrechtliche Garantie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit der gesetzlichen Regelung dieser Ausnahmetatbestände durch innerstaatliche Rechtsvorschriften nicht entgegen.

Die Bestimmungen über das rechtliche Gehör in Art. 6 EaM und Art. 6 EM weisen einige für die Andersartigkeit der beiden Rechtskreise bezeichnende Unterschiede auf. Hier bieten die Vorschriften der EM dem Angeklagten oder der Partei in einem Zivilprozeß gegenüber denen des EaM einen erhöhten Rechtsschutz. Art. 6 Abs. 1 EM schreibt vor, daß das Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen auf Gesetz beruhenden Gericht stattfinden und daß das Urteil öffentlich verkündet werden muß. Die Presse und die Oeffentlichkeit können nur ausnahmsweise, z. B. im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit in einem demokratischen Staat, ausgeschlossen werden. Diese für die Gesetzmäßigkeit und die Kontrolle der Rechtspflege durch die öffentliche Meinung so bedeutsamen Bestimmungen fehlen in Art. 6 EaM. Ebenso bedauerlich ist, daß Art. 6 EaM dem Angeklagten zwar die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers, nicht aber auch die Unentgeltlichkeit des Pflichtverteidigers sichert. Hingegen schreibt Art. 6 Abs. 2 Buchst. f EaM — insoweit Art. 6 EM ergänzend — vor, daß niemand gezwungen werden kann, gegen sich selbst auszusagen oder sich schuldig zu erklären.

Von besonderem Interesse ist ein Vergleich der Art. 7 EM und EaM, die in ihren Absätzen 1 den Grundsatz „nulla poena sine lege penale" enthalten. Dieser Grundsatz

soll in Amerika uneingeschränkt gelten. Der EaM hat den Art. 7 Abs. 2 EM nicht übernommen, demzufolge die Verurteilung oder Bestrafung einer Person nicht ausgeschlossen wird, die sich einer Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht hat, welche im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den allgemeinen von den zivilisierten Völkern anerkannten Rechtsgrundsätzen strafbar war.

Art. 8 EaM verbindet den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs nach Art. 8 EM mit dem Recht auf Schutz der Ehre und des guten Rufs. Er engt diese Garantien gegenüber Art. 8 EM aber durch einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt ein. Wegen dieses die Wirksamkeit des Grundrechts erheblich einschränkenden Gesetzesvorbehalts entfällt die in Art. 8 Abs. 2 EaM vorgesehene Zulässigkeit des Behördeneingriffs zum Schutze der demokratischen Gesellschaft.

Art. 9 EaM garantiert die Gewissens- und Religionsfreiheit. Auffällig ist, daß sich diese Freiheit nicht ausdrücklich, wie in Art. 9 Abs. 1 EM, auf die Freiheit des Unterrichts der Religion oder Weltanschauung erstreckt, es sei denn, daß man das Recht auf freien Unterricht als Bestandteil des Rechts auf „Weitergabe“ der Religion ansieht.

Die in Art. 9 EM zusammen mit der Gewissens- und Religionsfreiheit garantierte Gedankenfreiheit wird in Art. 10 EaM mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung verknüpft. Dieser Art. 10 EaM geht, besonders im Hinblick auf die Pressefreiheit, über den Rechtsschutz des Art. 10 EM hinaus. Er stellt in seinem Abs. 2 vor allem klar, daß die Ausübung des Rechts auf Gedankenfreiheit und freie Meinungsäußerung grundsätzlich keine Vorzensur rechtfertigt, sondern nach Maßgabe der Gesetze nur eine nachträgliche Verantwortung im Falle des Mißbrauchs nach sich zieht. Demgegenüber sieht Art. 10 Abs. 2 EM vor, daß die Ausübung dieser Rechte vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafandrohungen unterworfen werden kann. Art. 10 Abs. 3 EaM verbietet jede direkte oder indirekte Behinderung des Anspruchs auf freie Meinungsäußerung, z. B. durch offizielle oder private Monopole für Zeitungspapier oder Einrichtungen, die der Verbreitung von Gedanken dienen. Nach Art. 10 Abs. 2 EM können die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- und Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen. Demgegenüber läßt Art. 10 Abs. 4 EaM die Vorzensur öffentlicher Veranstaltungen nur zum Schutz der guten Sitten, des nationalen Ansehens und der Sicherheit zu.

Infolge des sehr weit gesteckten Rahmens des Art. 10 EaM wird sodann in Art. 11 EaM eine in der EM fehlende Bestimmung eingeschaltet, die die Rechte der in der Oeffentlichkeit durch falsche Behauptungen, besonders der Presse, geschädigten Personen behandelt. Damit werden Regelungen, die in Europa der Pressegesetzgebung vorbehalten sind, zum Gegenstand des Menschenrechtskatalogs gemacht.

Art. 12 EaM über das Recht auf Versammlungsfreiheit ist Art. 11 EM nachgebildet. Für die starke politische Stellung des Militärs in vielen lateinamerikanischen Staaten ist jedoch bezeichnend, daß Art. 12 EaM — im Gegensatz zu Art. 11 EM — keine gesetzlichen Einschränkungen der Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit für Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung vorsieht. Die Aufnahme einer entsprechenden Verbotsermächtigung wäre der in Lateinamerika so notwendigen Entpolitisierung der Streitkräfte und des Beamtenapparates gewiß förderlich gewesen.

Während Art. 11 EM die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in einer Vorschrift zusammenzieht, wird das Recht auf freien Zusammenschluß in Art. 13 und 24 EaM gesondert behandelt. Art. 13 EaM bezieht sich auf das Recht auf freien Zusammenschluß im allgemeinen, Art. 24 EaM auf das Recht auf Gründung von Gewerkschaften und den Beitritt zu diesen im besonderen. Art. 13 Abs. 3 EaM stellt fest, daß niemand gezwungen werden kann, einer Vereinigung anzugehören.

Art. 14 Abs. 1 EaM stellt die Familie als natürliche Grundlage der Gesellschaft unter den Schutz des Staates. Das Recht auf Eheschließung nach Art. 14 Abs. 2 EaM entspricht der Formulierung in Art. 12 EM. Art. 14 Abs. 3 EaM enthält den in der EM fehlenden (und hier auch wohl entbehrlichen) Grundsatz, daß niemand gegen seinen Willen zur Eheschließung gezwungen werden kann.

Zu Art. 15 und 16 EaM bestehen in der EM keine Parallelbestimmungen. Art. 15, dessen Wirksamkeit allerdings durch einen umfassenden Gesetzesvorbehalt abgeschwächt ist, gewährleistet das Recht auf freien Aufenthalt und freie Bewegung im gesamten Staatsgebiet sowie auf freie Ausreise aus diesem und verbietet ferner die Verbannung. Die Aufnahme der in Art. 15 EaM enthaltenen Formulierungen in die von den Vereinten Nationen vorzubereitende weltweite Menschenrechtskonvention wäre geeignet, das Recht auch der deutschen Vertriebenen auf Rückkehr in die Heimat zu stützen.

Politische Rechte und zeitweiliges Außerkraftsetzen der Menschenrechte bei Notständen

Mit seinem Art. 16 verläßt der EaM den Bereich der allgemeinen Menschenrechte. Die durch Art. 16 EaM geschützten Rechte auf direkte oder indirekte Teilnahme an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten, das aktive und passive, allgemeine und geheime Wahlrecht sowie die nichtdiskriminierende Zulassung zu öffentlichen Aemtern stehen nur den Staatsbürgern zu und greifen somit in das Gebiet der nationalen Gesetzgebung über.

Art. 18 EaM sieht entsprechend Art. 13 EM vor, daß der in seinen Grundrechten Verletzte das Recht hat, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen. Während Art. 13 EM aber ausdrücklich klarstellt, daß dieses Recht auch dann besteht, wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben, fehlt dieser Satzteil in Art. 18 EaM.

Art. 19 EaM enthält, ähnlich wie Art. 15 EM, Bestimmungen, die den Vertragsstaaten in Krisenzeiten das Außerkraftsetzen der in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen erlauben. Dabei bestehen zwischen beiden Texten jedoch wichtige Unterschiede: Nach Art. 15 EM ist das zeitweise Außerkraftsetzen der Menschenrechte nur im Falle eines Krieges oder eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, zulässig. Art. 19 EaM hingegen ermöglicht darüber hinaus die Suspension der vertraglichen Verpflichtungen beim Vorliegen jedes Ausnahmezustandes, der von einem Vertragsstaat als solcher erklärt wird. Hier wird dem Ermessen der einzelnen amerikanischen Regierung ein sehr weiter Spielraum eingeräumt. Diese Abweichung von der europäischen Vorlage ist um so bedenklicher, als die Geschichte fast aller lateinamerikanischen Staaten lehrt, wie bereitwillig deren Regierungen inneren Schwierigkeiten durch das Proklamieren eines Verfassungsnotstandes zu begegnen pflegen. Da somit nach Art. 19 EaM häufiger als in Europa mit dem zeitweiligen Außerkrafttreten der vertraglichen Verpflichtungen zu rechnen sein dürfte, ist es folgerichtig, wenn der EaM in seinem Art. 19 zusätzlich vorschreibt, daß auch im Falle einer solchen Suspension keine Diskriminierung wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft erfolgen darf. Das zeitweilige Außerkrafttreten der vertraglich geschützten Menschenrechte muß nach Art. 15 Abs. 3 EM dem Generalsekretär des Europarates, nach Art. 19 Abs. 3 EaM den übrigen Vertragspartnern angezeigt werden.

Eine Art. 16 EM (Zulässigkeit des Verbots der politischen Betätigung von Ausländern) entsprechende Vorschrift ist in dem EaM nicht enthalten. Andererseits findet diese für die politische Betätigung der Ausländer anscheinend günstige Grundtendenz des EaM eine Schranke in der Ablehnung des Minderheitenschutzes und in dem Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Gastlandes, das Gegenstand verschiedener interamerikanischer Vereinbarungen und Erklärungen ist.

Die Regelungen des Art. 17 (kein Schutz von Tätigkeiten, die auf die Abschaffung oder Beschränkung von Menschenrechten hinzielen) und Art. 18 EM (die nach der Konvention erlaubten Einschränkungen der Menschenrechte dürfen nicht für andere Zwecke angewandt werden) haben in Art. 33 Ziff. 1 und 4 EaM Aufnahme gefunden.

Die sogenannten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Im Anschluß an den Katalog der eigentlichen Menschenrechte und Grundfreiheiten kodifiziert der EaM in den Art. 20 bis 32 des Kap. II seines Teiles I die „wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte". Auf eine entsprechende Kodifikation, die eines präzisen rechtlichen Normgehaltes entbehrt und sich in politischen Programmsätzen allgemeiner Natur erschöpft, hat die EM mit Recht verzichtet. Gelegentlich ist in Kap. II auch nicht von individuellen Menschenrechten und Grundfreiheiten, sondern von Kollektivrechten von Menschengruppen (Völker, Nationen) die Rede. So werden in Kap. II EaM recht heterogene und nur mangelhaft konkretisierte Ansprüche aneinandergereiht. Das Recht der Völker und Nationen auf Selbstbestimmung (Art. 20), der Anspruch aller Bewohner auf Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Art. 21), das Recht auf Arbeit und angemessene Entlohnung (Art. 22), das Recht auf Hygiene, Sicherheit, befriedigende Existenzbedingungen und Behandlung, auch für die Familien der Arbeiter, sowie Beschränkungen der Arbeitszeit, bezahlten Urlaub und Sonn- und Feiertagsruhe (Art. 23), das Recht auf Bildung von Berufsverbänden und Gewerkschaften (Art. 24), auf soziale Sicherheit (Art. 25), auf Schutz der Familie, besonders der Mütter und Kinder (Art. 26), das Recht auf Erziehung sowie kostenlosen und freien Unterricht (Art. 27 und 28), das Recht auf kulturelle Fortbildung einschl. des geistigen Urheberschutzes (Art. 29), die Pflicht des Staates, den Analphabetismus zu bekämpfen (Art. 30), das Recht auf Privateigentum und das Verbot der Enteignung, es sei denn für öffentliche Zwecke bei Zahlung einer Entschädigung (Art. 31) und die Pflicht des Staates, für eine Steigerung der Produktion und eine gerechte Verteilung der Güter und Dienstleistungen zu sorgen (Art. 32). Die einzige Bestimmung des Kap. II mit unmittelbar konkretisierbarem Normgehalt ist Art. 33 EaM. Er entspricht in seinen Absätzen 1 und 4 den Art. 17 und 18 EM (s. o.). Die Absätze 2 und 3 sind Art. 60 EM nachgebildet. Keine Bestimmung des EaM darf als Beschränkung oder Minderung eines der Menschenrechte ausgelegt werden, die in den Gesetzen eines Vertragspartners oder einer Vereinbarung, an der er beteiligt ist, festgelegt sind.

Zu diesen Vereinbarungen gehören nach Art. 33 Abs. 3 EaM vor allem die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten der Menschen (1948), die Interamerikanische Charta der sozialen Garantien (1948) und die Erklärung von Santiago de Chile (1959). Art. 33 Abs. 2 EaM geht über Art. 60 EM auch insofern hinaus, als die amerikanische Menschenrechtskonvention weder im Sinne einer Beschränkung bestehender gesetzlicher oder vertraglicher Regelungen noch auch nur einer Minderung gewohnheitsrechtlicher Ansprüche ausgelegt werden darf.

Interamerikanische Institutionen zum Schutz der Menschenrechte

Der II. Teil des EaM ordnet in seinem einzigen Artikel 34 die Errichtung einer Interamerikanischen Kommission zum Schutz der Menschenrechte und eines Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs an. Er entspricht somit Abschn. II (Art. 19) EM.

Teil III EaM behandelt wie Abschn. III EM die Zusammensetzung und Funktionen der Menschenrechtskommission. Hierbei ergeben sich trotz weitgehender Gleichartigkeit beachtliche Unterschiede. Während der Europäischen Menschenrechtskommission sämtliche Vertragspartner angehören (Art. 20 EM), soll die Interamerikanische Kommission nur aus 7 von dem Rat der OAS zu wählenden Mitgliedern bestehen

(Art. 35 ff EaM). Die Amtsdauer der Mitglieder der Kommission soll nach Art. 39 EaM vier Jahre (nicht 6 Jahre, wie nach Art. 22 Abs. 1 EM) betragen. Ebenso wie Art. 24 EM sieht Art. 48 EaM vor, daß jeder Vertragspartner die Kommission mit jeder angeblichen Verletzung der Bestimmungen der vorliegenden Konvention durch einen anderen Vertragspartner befassen kann. Dieses Recht der Vertragsstaaten, die Kommission anzurufen, besteht auch nach Art. 48 EaM nur bei angeblichen Verletzungen der eigentlichen Menschenrechte und Grundfreiheiten (Teil I, Kap. I), nicht bei Verstößen gegen die in der EM fehlenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Teils I Kap. II EaM. Bevor aber ein amerikanischer Staat gem. Art. 48 Abs. 2 EaM die Kommission anrufen darf, muß er seine Beschwerde zunächst bei dem Staat, gegen den diese sich richtet, anhängig machen (Art. 48 Abs. 1). Der beschuldigte Staat hat sich sodann innerhalb von 3 Monaten gegenüber dem beschwerdeführenden Partner schriftlich zu dessen Beschwerde zu äußern. Die Kommission kann mit der Angelegenheit erst befaßt werden, wenn nach Ablauf von sechs Monaten seit dem Eingang der Aeußerung des beschuldigten Staates eine Einigung nicht erzielt werden konnte. Das Recht, die Kommission anzurufen, steht alsdann nicht nur dem beschwerdeführenden, sondern auch dem beschuldigten Staat zu, dem an einer öffentlichen Entlastung gelegen sein kann. Dieses dem Tätigwerden der Kommission vorgeschaltete zweiseitige Streitregelungsverfahren bietet den Vorteil, daß die Kommission bei geringfügigen oder leicht lösbaren Kontroversen der Vertragspartner nicht einzugreifen braucht. Bei schweren Verstößen gegen die Menschenrechte muß der Ausgang des zweiseitigen Streitregelungsverfahrens gem. Art. 48 Abs. 3 EaM ohnehin nicht abgewartet werden.

Dem Art. 49 EaM über die Gesuche, die natürliche Personen, Personengruppen, Organisationen oder Vereinigungen bei Verletzungen der Menschenrechte an die Kommission richten können, liegt Art. 25 EM zugrunde. Beide Bestimmungen gehen von dem Prinzip aus, daß sie nur für diejenigen Staaten anwendbar sind, die sich ihnen ausdrücklich unterwerfen. Zu diesem Zweck sieht Art. 49 EaM zwei Alternativfassungen vor: Nach der Alternative A hat jeder Vertragspartner einmal, nämlich bei der Ratifizierung oder dem Beitritt zu der Konvention, das Recht, das in Art. 49 geregelte Verfahren durch einen entsprechenden Vorbehalt negativ als auf sich nicht anwendbar zu bezeichnen; nach der Alternative B muß positiv die Unterwerfung unter dieses Verfahren bei der Ratifizierung oder dem Beitritt ausdrücklich erklärt werden. Demgegenüber ermöglicht Art. 25 EM den Vertragspartnern, die Unterwerfungserklärungen in jedem beliebigen Zeitpunkt — d. h. nicht nur bei der Ratifizierung oder dem Beitritt — abzugeben. Dieser elastischen europäischen Regelung, die sich in der Praxis bewährt hat, ist der Vorzug zu geben. Dies um so mehr, als auch Art. 49 EaM in beiden Alternativen die Vertragspartner zur Abgabe befristeter Unterwerfungserklärungen ermächtigt, ohne jedoch zu bestimmen, ob und in welcher Weise diese Erklärungen verlängert werden können. Auch die Art. 49 ff EaM sind übrigens nur bei Verstößen gegen die eigentlichen Menschenrechte (Teil I Kap. I EaM), nicht bei Beschwerden wegen der behaupteten Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Teil I Kap. II EaM) anwendbar.

Die Vorschriften des EaM über das Verfahren vor der Kommission (Art. 50—57) ähneln denen der EM (Art. 26—37). Die amerikanische Menschenrechtskommission wird aber nicht, wie die europäische, ermächtigt, die ihr obliegenden Aufgaben der Tatsachenfeststellung und des Versuchs, einen freundschaftlichen Ausgleich der Angelegenheit herbeizuführen, an eine Unterkommission zu delegieren. Für die Behandlung der vor ihr anhängigen Beschwerdefälle ist der amerikanischen Kommission eine Frist von nicht mehr als 12 Monaten gesetzt. Nach Ablauf dieser Frist unterbreitet die Kommission ihren Bericht, gegebenenfalls mit Empfehlungen für eine Beilegung des Streites, den beteiligten Vertragspartnern. Der Bericht wird zunächst geheimgehalten (Art. 56 EaM). Erst wenn nach Ablauf von 3 Monaten seit der Uebersendung des

Berichts an die Streitparteien der Konflikt weder beigelegt noch der Entscheidung des Menschenrechtsgerichtshofs unterbreitet worden ist, stellt die Kommission mit absoluter Mehrheit fest, ob der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, die Konvention verletzt hat. Kommt die Kommission zu einer solchen Feststellung, so setzt sie der für schuldig befundenen Vertragspartei eine Frist, innerhalb welcher sie geeignete Maßnahmen zur Wiederherstellung des verletzten Rechts zu ergreifen hat. Sollte die von der Kommission gesetzte Frist verstreichen, ohne daß die angeordneten Maßnahmen durchgeführt worden wären, so kann die Kommission, wiederum mit absoluter Mehrheit, die Veröffentlichung ihres Berichts beschließen (Art. 57 EaM). Demgegenüber schreibt Art. 31 EM keine Frist für die Beschäftigung der Kommission mit den einzelnen Beschwerdefällen vor. Die Berichte der Europäischen Menschenrechtskommission werden auch nicht unmittelbar an die beteiligten Vertragspartner, sondern an den Ministerausschuß überwiesen. Falls der Streit nicht gem. Art. 48 EM innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten vom Datum der Vorlage des Berichtes dem Gerichtshof vorgelegt wird, so entscheidet der Ministerrat, ob die Konvention verletzt worden ist, und setzt gleichzeitig eine Frist zur Durchführung der von ihm angeordneten Maßnahmen. Die Entscheidung über die Veröffentlichung des Berichts obliegt nach Art. 32 Abs. 3 EM nicht der Kommission, sondern dem Ministerrat.

Kap. II des Teiles III (Art. 58 bis 64) EaM schafft für die Amerikanische Menschenrechtskommission Befugnisse, die der Europäischen Menschenrechtskommission nach der EM fehlen. Die Amerikanische Menschenrechtskommission soll nämlich zu der Gewährleistung auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die in Teil I Kap. II EaM enthalten sind, beitragen. Zwar können sich weder die Vertragsstaaten noch Einzelpersonen, Organisationen oder Vereinigungen beschwerdeführend an die Kommission wegen der Verletzung dieser Gruppe von Rechten wenden; die Kommission soll aber durch Untersuchungen, Berichte, Empfehlungen und Anregungen aller Art die Beachtung auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fördern. Sie ist insbesondere befugt, zu diesem Zweck Auskünfte von den Partnerstaaten anzufordern, die diese erteilen müssen. Außerdem wird der Kommission auferlegt, andere auf den gleichen Gebieten tätige internationale Organisationen zur Mitarbeit heranzuziehen. Es erscheint zweifelhaft, ob diese Erweiterung der Zuständigkeiten der Kommission mit ihrem eigentlichen Status einer Beschwerdeinstanz vereinbar ist, und ob sie durch die ihr übertragenen, eminent politischen Aufgaben nicht Gefahr läuft, ihren Charakter als unparteiische und quasi-richterliche Entscheidungsinstanz einzubüßen.

Das IV. Kap. des Teiles III (Art. 65 bis 81) EaM behandelt die Errichtung eines Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und schafft Verfahrensregeln für die bei ihm anhängigen Streitigkeiten. In diesem Kapitel lehnt sich der EaM sehr eng an Abschnitt IV EM (Art. 38 bis 56) an. Der zu gründende Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof soll aber nur aus Richtern derjenigen Staaten bestehen, die die Konvention ratifiziert haben oder ihr beigetreten sind (Art. 65 EaM), während der Europäische Menschenrechtsgerichtshof aus ebensoviel Richtern besteht, wie der Europarat Mitglieder zählt (Art. 38 EM). Die Mitglieder des Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs werden von dem Rat der OAS gewählt. Ihre Amtszeit beträgt, wie die der europäischen Richter, 9 Jahre. Sollte die Zahl der Richter des Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs auf über 9 steigen, so ist die Bildung getrennter Kammern zulässig (Art. 79 EaM).

Ebenso wie in Art. 46 EM wird in Art. 72 EaM den Vertragsteilen vorbehalten, durch besondere Erklärungen die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs als obligatorisch anzuerkennen. Im Gegensatz zu den Erklärungen der Vertragsstaaten nach Art. 49 EaM über die Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerden können die Erklärungen nach Art. 72 EaM jedoch zu irgendeinem beliebigen Zeitpunkt abgegeben

werden. Offenbar soll der Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof gleichzeitig mit der Menschenrechtskommission bei Inkrafttreten der Konvention errichtet werden. Der EaM sieht nicht — wie Art. 56 EM — vor, daß die erste Wahl der Mitglieder des Gerichtshofs erst stattfindet, wenn von den Vertragsstaaten insgesamt acht Unterwerfungserklärungen unter die Gerichtsbarkeit abgegeben worden sind.

Schluß- und Sonderbestimmungen

Auch die Schluß- und Sonderbestimmungen des EaM (Teil III, Kap. V und VI, Art. 82 bis 88) lassen erkennen, wie stark der Entwurf von dem europäischen Vorbild (Abschn. V Art. 57 bis 66) beeinflußt ist. Keine Aufnahme in den EaM hat jedoch Art. 62 EM gefunden, der die Vertragsstaaten verpflichtet, keinen Gebrauch von zwischen ihnen geltenden Verträgen, Uebereinkommen oder Erklärungen zu machen, um von sich aus einen Streit um die Verletzung oder Anwendung dieser Konvention einem anderen Verfahren zu unterwerfen, als in der Konvention vorgesehen ist. Hier kommt einer der leitenden Grundsätze des amerikanischen Regionalsystems, demzufolge die Streitparteien jeweils bei der Wahl des geeigneten Beilegungsverfahrens frei bleiben sollen, zum Ausdruck.

Nach Art. 85 Abs. 2 EaM soll die amerikanische Konvention in Kraft treten, sobald 7 Vertragsstaaten (gegenüber 10 Vertragsstaaten, Art. 66 Abs. 2 EM) sie ratifiziert haben. — Die nach Ablauf von 5 Jahren zulässige Kündigung der Menschenrechtskonvention setzt nach Art. 65 Abs. 1 EM eine vorherige Mitteilung von 6 Monaten an den Generalsekretär des Europarats voraus; nach Art. 87 Abs. 1 EaM wird die Kündigung erst 1 Jahr nach einer entsprechenden Mitteilung an den Generalsekretär der OAS wirksam. — Vorbehalte sind nach Art. 86 Abs. 2 EaM unter der Bedingung der Gegenseitigkeit zwischen dem Staat, der den Vorbehalt erklärt, und denjenigen Staaten, die dagegen keinen Widerspruch erheben, zulässig. Zwischen dem Staat, der einen Vorbehalt anmeldet, und denjenigen Staaten, die dem Vorbehalt widersprechen, scheint somit ein Vertragsverhältnis nicht zustande zu kommen. — Art. 88 EaM enthält eine zusätzliche Regelung für etwaige Vertragsänderungen. Sie können von jedem Vertragspartner vorgeschlagen und auf Verlangen eines Drittels der Mitgliedstaaten einer amerikanischen Staatenkonferenz unterbreitet werden, die über sie mit Stimmenmehrheit beschließt. Wenn sie alsdann von ⅔ der Vertragsstaaten ratifiziert wird, tritt die Aenderung für diese Staaten in Kraft. Für die übrigen Vertragsstaaten gilt die Konvention in ihrer ursprünglichen Fassung fort.

VORBEHALTE UND ERKLÄRUNGEN

Der vorstehend erläuterte Entwurf einer amerikanischen Menschenrechtskonvention wurde von der 3. Plenarsitzung der 4. Tagung des Interamerikanischen Juristenrates in Santiago de Chile am 8. September 1959 angenommen. Bei dieser Gelegenheit gaben Argentinien, die Vereinigten Staaten und Mexiko folgende Erklärungen ab:

Argentinien meldete einen Vorbehalt zum II. Teil des Entwurfs über die Organe an. Dieser Teil, ebenso wie der Katalog derjenigen Rechte, die nicht dem klassischen Begriff der individuellen Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprächen, bedürfe noch eingehender Prüfung. Der Vorbehalt der Vereinigten Staaten ist auch hier allgemeiner Natur. Aus grundsätzlichen und verfassungsrechtlichen Erwägungen sehen sich die Vereinigten Staaten noch nicht in der Lage, ihre Teilnahme an der Konvention und an den in ihr vorgesehenen Organen zuzusagen. Auch Mexiko äußerte Bedenken, weil die Konvention die natio-

nale Gerichtsbarkeit beschränke und schwerwiegende Folgen für die völkerrechtliche Verantwortung der Staaten auslöse[22]. Hingegen wiederholte Uruguay die anläßlich der Unterzeichnung der VIII. Resolution der 5. Konsultationskonferenz erklärten Vorbehalte nicht.

WEITERE BEHANDLUNG DES ENTWURFS

Wegen der vielen, in der argentinischen Erklärung mit Recht beanstandeten sachlichen und redaktionellen Mängel des amerikanischen Konventionsentwurfs und der von drei bedeutenden amerikanischen Regierungen geübten Zurückhaltung ist wohl kaum damit zu rechnen, daß der Entwurf bereits auf der 11. Panamerikanischen Konferenz in Quito endgültig angenommen werden wird. Vielmehr ist möglich, daß er für eine nochmalige Ueberarbeitung an den Internationalen Juristenausschuß oder den Juristenrat zurückverwiesen wird. Dennoch ist im September 1959 der grundsätzliche Beschluß, daß auch in Amerika die Menschenrechte international geschützt werden sollen, gefaßt worden. Bei diesem Beschluß hat die Erfahrung, die Europa mit der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gemacht hat, Pate gestanden. Die Entwicklung der europäischen Rechtsordnung hat hier der amerikanischen als Vorbild gedient. Auch wenn noch einige Zeit vergehen mag, bis der amerikanische Entwurf für die Republiken der westlichen Hemisphäre in Kraft tritt, stärkt dieser Prozeß der Rechtsangleichung auf dem Gebiet des internationalen Schutzes der Menschenrechte das Zusammengehörigkeitsbewußtsein der freien Welt.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 1/1951, S. 3620—3626.

2) „The International Conferences of American States, 1889—1928", New York 1931, S. 90 ff.

3) Ebenda, S. 327 f.

4) „The International Conferences of American States, First Supplement, 1933—1940", New York 1940, S. 256.

5) *American Journal of International Law*, Supplement to Vol. 36, 1942, S. 82.

6) „The International Conferences of American States", Supplement, a. a. O., S. 256.

7) Vgl. die Empfehlungen der 5. Panamerikanischen Konferenz (Santiago de Chile, 1923) über die Rechte der Frauen („The Int. Conf. of Am. States", a. a. O., S. 244f.), der 6. Panamerikanischen Konferenz (La Habana, 1928, a. a. O., S. 324), der 7. Panamerikanischen Konferenz (Montevideo, 1933, „The Int. Conf. of Am. States", Supplement, a. a. O., S. 36f.), den Beschluß XX der 8. Panamerikanischen Konferenz (Lima, 1938, Supplement, a. a. O., S. 250) sowie die Beschlüsse betr. die Errichtung der Interamerikanischen Frauenkommission (vor allem 6. Panamerikanische Konferenz, „The Int. Conf. of Am. States", a. a. O., S. 408, 494f.; Resolution 21 der 9. Panamerikanischen Konferenz, Bogotá 1948, *Annals OAS*, 1949, S. 121 ff.).

8) „Report of the Delegation of the USA to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City", S. 76 ff.

9) Ebenda S. 108f.

10) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv, Januar 1948, S. 1110—1112.

11) *Annals OAS*, 1949, S. 130 ff.

12) Vgl. den Wortlaut der Erklärung in: *Die Friedenswarte*, 1949, Nr. 1—2.

13) Vgl. den Wortlaut der Satzung in Europa-Archiv 6—7/1956, S. 8696—8704.

14) Vgl. den Wortlaut der Satzung in Europa-Archiv 6—7/1956, S. 8695.

15) Vgl. den Wortlaut der Resolution Nr. 31 in: *Annals OAS*, 1949, S. 133.

16) *Annals OAS*, 1950, Bd. 2, S. 274ff.

17) *Annals OAS*, 1954, S. 18 f.

18) „Fifth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, Santiago de Chile, August 1959: Provisional Final Act", OAS Doc. 89/rev., S. 5 ff.

19) Ebenda, S. 18 ff.

20) Ebenda, S. 31 ff.

21) „Acta Final de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos", OAS Doc. 119 v. 9. 9. 1959, S. 52 ff.

22) Ebenda, S. 95 f.

Die „sozialistische Umgestaltung" der Volksrepublik China

Von Hans-Georg Glaser

Werner *Handke:* „Die Wirtschaft Chinas — Dogma und Wirklichkeit". (Herausgegeben vom Institut für Asienkunde, Hamburg.) Frankfurt a. M.: Alfred Metzner Verlag 1959. 338 Seiten.

„Die wirtschaftliche Verflechtung der Volksrepublik China mit der Sowjetunion". (Bd. III der Schriftenreihe des Instituts für Asienkunde, Hamburg.) Frankfurt a. M.: Alfred Metzner Verlag 1959. 106 Seiten.

„Die Verträge der Volksrepublik China mit anderen Staaten". (Bd. I der Schriftenreihe des Instituts für Asienkunde, Hamburg.) Frankfurt a. M.: Alfred Metzner Verlag 1957. 105 Seiten.

„Das kleine China-Handbuch". Peking: Verlag für fremdsprachige Literatur 1958. 306 Seiten.

Wolfgang *Franke:* „Das Jahrhundert der chinesischen Revolution". München: R. Oldenbourg 1958. 297 Seiten.

„An Outline History of China". Peking: Foreign Languages Press 1958. 487 Seiten.

Ho Kan-chih: „A History of the Modern Chinese Revolution". Peking: Foreign Languages Press 1959. 627 Seiten.

Forschungen des Hamburger Instituts für Asienkunde

In der Fülle der China-Literatur, die in den letzten Monaten erschien, nehmen die Bücher und Schriften des Instituts für Asienkunde in Hamburg einen besonderen Platz ein. Nach den sensationellen Meldungen über die Schaffung der Volkskommunen im „Reich der Mitte" und der damit verbundenen völligen sozialen Umschichtung der chinesischen Gesellschaft kam die China-Literatur in Mode. Eine kaum zu übersehende Reihe von Reiseberichten, Reportagen und Einzeldarstellungen erschien, die in der Mehrzahl nur ein Teilproblem des chinesischen Lebens behandelten und dabei oft zu recht voreiligen Schlußfolgerungen kamen, die dem Leser kein objektives Bild von der Entwicklung der Volksrepublik China in den letzten Jahren vermitteln konnten. Um so erfreulicher und wertvoller sind die Veröffentlichungen des Instituts für Asienkunde, die auf einer soliden Forschungsarbeit von Sachkennern beruhen und durch ihre sorgfältige, kritische Auswertung des Quellenmaterials dazu beitragen, die aus einer allzu vereinfachenden Betrachtung geborenen voreiligen Spekulationen auf ihr richtiges Maß zurückzuführen.

Das gilt vor allem für das Werk von Werner *Handke,* „Die Wirtschaft Chinas — Dogma und Wirklichkeit", das eine grundlegende und allseitige Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in der Volksrepublik China seit der kommunistischen Machtübernahme gibt und dabei insbesondere das vieldiskutierte Problem der unterschiedlichen Methoden bei der Umwandlung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in China und der UdSSR behandelt. *Handke* bestreitet die oft vertretene These, daß der „chinesische Kommunismus" etwas ganz anderes sei als der Kommunismus in der Sowjetunion. Er leugnet nicht das Vorhandensein gewisser Unterschiede zwischen dem „chinesischen Kommunismus" und dem „sowjetischen Kommunismus", aber er weist überzeugend nach, daß diese Unterschiede angesichts der Andersartigkeit der beiden Länder und Völker sehr gering sind, daß diese Unterschiede zum größten Teil aus der verschiedenen Ausgangsbasis beim Beginn der „kommunistischen Umgestaltung" resultieren

und daß die chinesischen Führer sehr bestrebt sind, ihre Methoden dem allgemeinen marxistisch-leninistischen Entwicklungsschema einzufügen.

Für die „Sozialisierung der Industrie“ war in der Volksrepublik China eine weitaus günstigere Ausgangsbasis vorhanden als in der Sowjetunion. Die chinesischen Kommunisten fanden bei ihrer Machtübernahme bereits einen relativ breiten staatlichen Sektor der Industrie vor. Durch die Beschlagnahme der japanischen Werke in der Mandschurei und die Uebernahme japanischer Unternehmungen im ganzen Lande am Ende des Zweiten Weltkrieges betrug der kapitalmäßige Anteil des Staates an der chinesischen Industrie bereits 30 bis 55 vH. „Auf diese Weise nahm der Staat die größten Banken, fast sämtliche Eisenbahnen, die überwiegende Mehrzahl des Eisenhüttenwesens sowie den grundlegenden Teil anderer Zweige der Schwerindustrie in seine Hände, desgleichen einige besonders wichtige Zweige der Leichtindustrie. Dies schuf die Grundlage für die Vormachtstellung des sozialistischen Sektors unserer Wirtschaft[1].“

Damit war von Anfang an — ohne größere Sozialisierungsgesetze — eine umfassende staatliche Planung und eine zentrale Lenkung der Wirtschaft möglich. Die weitere Sozialisierung wurde durch die Schaffung von gemischt staatlich-privaten Unternehmungen eingeleitet, die zunehmend die privaten Industriebetriebe auf der Produktions- wie auf der Bezugsseite erfaßten. Gerade diese gemischt staatlich-private Unternehmungsform ist im Westen vielfach als das typische Beispiel für eine „besondere chinesische Methode“ angesehen worden. Aus dem oben Dargelegten ist jedoch ersichtlich, daß diese „besondere Methode“ nur durch eine ungemein günstige Ausgangsbasis für die „sozialistische Umgestaltung“ möglich war. Außerdem war die Lebensdauer dieser gemischt staatlich-privaten Unternehmungen von Anfang an auf einen Zeitraum von sieben Jahren beschränkt, bis sie völlig in die Hände des Staates übergingen. Ferner blieb diesen Unternehmungen jeglicher private Spielraum versagt, die gemischten Betriebe waren von Anfang an in die umfassende staatliche Planung eingegliedert.

Nicht durch eine rigorose Aenderung der Eigentumsverhältnisse, sondern durch die Uebernahme des gesamten Wirtschaftskreislaufs in den festen Griff der staatlichen Lenkung wurden die Betriebe allmählich in Staatseigentum übergeführt. „Gegenüber der kapitalistischen Industrie und dem kapitalistischen Handel verfolgt der Staat eine Politik der Nutzung, der Einschränkung und der Umwandlung. Mit Hilfe der Kontrolle seitens der staatlichen Verwaltungsorgane, mit Hilfe der Lenkung durch die staatliche Wirtschaft ... begünstigt der Staat die Umwandlung der kapitalistischen Industrie und des Handels in die verschiedenen Formen der staatlichen Wirtschaft, indem er stufenweise an Stelle des kapitalistischen Eigentums das Volkseigentum treten läßt[2].“

So entstand die eigentümliche Situation, daß in der Volksrepublik China sogenannte „kapitalistische Beteiligungsformen“ angewendet wurden, um die Privatproduzenten Schritt für Schritt zu enteignen oder „auszukaufen“: durch einen Prozeß der Verschmelzung der Betriebe und des Kapitals, durch die Schaffung von staatlichen Konzernen und Trusts im ganzen Bereich der Industrie. Kleine Betriebe wurden mit großen Staatsbetrieben verschmolzen, mehrere Kleinbetriebe unter staatlicher Beteiligung miteinander vereinigt. Die chinesischen Führer verstanden recht gut, daß bei einer Zersplitterung der kleinen und mittleren kapitalistischen Unternehmungen keine 51prozentige Beteiligung des staatlichen Kapitals erforderlich ist, sondern eine 40prozentige und geringere genügt, um die führende Rolle der Staatswirtschaft zu sichern.

Nach chinesischen Angaben kostete den Staat die Uebernahme dieser gemischt staatlich-privaten Unternehmungen nur 770 Millionen Jen-min-piao (Volksjüan — JMP) oder

[1]) *Liu Schao-tschi*, Rechenschaftsbericht auf dem VIII. Parteitag der KP Chinas am 15. September 1956; abgedruckt in: „Der 8. Parteitag der KP Chinas. Diskussionsbeiträge“, Peking: Verlag für fremdsprachliche Literatur 1956.

[2]) Art. 10 der Verfassung der Volksrepublik China; vgl. *Neue Zeit*, Moskau, Nr. 40, 2. 10. 54.

etwas über 300 Millionen US-Dollar, eine Summe, die den chinesischen Staatshaushalt nicht übermäßig belastete. Treffend folgert *Handke:* „Unter diesen Umständen ist die Großzügigkeit bei der Sozialisierung nicht nur billig, sondern auch ohne besonderes Risiko. So kann man es sich heute leisten, einen Mann wie Jung Yi-jen, einen bekannten Textilindustriellen aus Schanghai, der mit einer Kapitalinvestition von 60 Millionen JMP einen Anspruch auf eine Jahresdividende von 300 Millionen JMP hat, für ausländische Besucher als Ausstellungsobjekt zu erhalten."

Auch der Weg zur „sozialistischen Umgestaltung" der Landwirtschaft in der Volksrepublik China wich nur in seinen Methoden, nicht aber im Prinzip von dem der Sowjetunion ab. In China wurde die Kollektivierung durch eine Partei durchgeführt, die einen viel stärkeren Rückhalt auf dem Lande hatte als die Bolschewiki 1929 in der Sowjetunion. Noch 1957 gab es nach chinesischen Angaben unter den Mitgliedern und Kandidaten der chinesischen KP 8,5 Millionen Bauern gegenüber 1,7 Millionen Arbeitern. Die chinesischen Führer vermieden den Stalinschen Weg der direkten Massenkollektivierung unter Druck und schalteten, wie in der Industrie, verschiedene Methoden des Uebergangs von der Privatwirtschaft zur Kollektive ein. Zunächst wurden sogenannte Organisationen der „Gegenseitigen Bauernhilfe" in der Volksrepublik China geschaffen, auf deren Basis man dann im Jahre 1952 mit der planmäßigen Entwicklung „landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften" begann, wobei das Wort „Kolchos" bewußt vermieden wurde. Dann aber vollzog sich dieser Prozeß der Kollektivierung in der Volksrepublik China wesentlich schneller als in der Sowjetunion. Die chinesischen Kommunisten kollektivierten von 1954 bis 1956 — in knapp zwei Jahren — 110 Millionen Bauernhöfe, während in der Hauptzeit der Kollektivierung in der Sowjetunion von 1930 bis 1932 rund 25 Millionen Bauernhöfe vergesellschaftet wurden.

Besonders wertvoll sind die Untersuchungen *Handkes* über das Ausmaß der sowjetischen Hilfe an die Volksrepublik China, die sich auf drei Ebenen vollzog: Kredite, Aufbau von Betrieben und Bereitstellung sowjetischer Spezialisten. Durch sorgfältige Auswertung sowjetischer und chinesischer Quellen vermag der Autor hier zum ersten Male — im Rahmen des Möglichen — zuverlässige Angaben zu veröffentlichen, die ausgezeichnet ergänzt werden durch den Band III der Schriftenreihe des Instituts für Asienkunde: „Die wirtschaftliche Verflechtung der Volksrepublik China mit der Sowjetunion", der die Texte der wichtigsten Kredit- und Handelsabkommen und eine spezifizierte Darstellung der von den Sowjets in China errichteten Betriebe sowie des gegenseitigen Warenaustausches und der währungsmäßigen Verrechnungsbasis bringt.

Aus den Angaben beider Untersuchungen ist deutlich zu entnehmen, daß das Problem der Verschuldung Pekings gegenüber der Sowjetunion im Westen weitgehend überschätzt wird. Die UN-Wirtschaftskommission für Asien (ECAFE) schätzt den Aufwand für die Schuldenlast der Volksrepublik China in den Jahren 1953 bis 1957 auf 1,5 Milliarden JMP. Aber selbst dieser relativ hohe Betrag bedeutet für den chinesischen Staatshaushalt keinesfalls eine ungeheure Belastung; es zeigt sich nämlich, daß die Volksrepublik China ihre Schuldenlast gegenüber der Sowjetunion wesentlich schneller abträgt, als es in dem Kreditabkommen zwischen beiden Ländern vorgesehen ist. Von 5294 Millionen JMP (= 5340 Millionen Rubel), die die Sowjetunion der Volksrepublik China an Wirtschaftshilfe bis zum Ende des ersten chinesischen Fünfjahrplanes gewährte, wurden in den Jahren 1956 und 1957 bereits rund 900 Millionen Rubel, d. s. fast 17 vH, durch chinesische Handelsüberschüsse zurückgezahlt. Im Jahre 1958 betrug der chinesische Ausfuhrüberschuß im Warenverkehr mit der Sowjetunion bereits rund 1,2 Milliarden Rubel. Hier zeigt sich deutlich das Bestreben der Volksrepublik China, ihre gesamte Schuldenlast an die Sowjetunion vor dem 31. Dezember 1963 zurückzuzahlen. (Dieser Zeitpunkt war ursprünglich für die letzte Rate aus dem ersten Kreditabkommen vorgesehen.)

Pekings Streben nach wirtschaftlicher Unabhängigkeit

Dieses Streben Pekings nach wirtschaftlicher Unabhängigkeit gegenüber der Sowjetunion wird auch auf anderen Gebieten deutlich. Weitgehend geht die Volksrepublik dazu über, die Einfuhr von bestimmten Erzeugnissen der Eisen- und Stahlindustrie sowie von Elektrogeräten aus der Sowjetunion in dem Maße zu drosseln, wie diese Erzeugnisse in China selbst hergestellt werden können. Auf der chinesischen Ausfuhrseite wird dagegen in letzter Zeit den Fertigwaren erheblich mehr Gewicht beigemessen. Es gibt kein einziges Gebiet der Wirtschaft, auf dem sich im Verhältnis Chinas zur Sowjetunion und den Ländern des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (Komekon) eine bewußte Spezialisierung und Arbeitsteilung als Dauerzustand abzeichnet. Während die im „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ zusammengeschlossenen Länder der europäischen Volksdemokratien unter Führung der Sowjetunion eine weitgehende Spezialisierung und Arbeitsteilung innerhalb der Produktion betreiben, ist die Volksrepublik China — die dem Komekon nicht als Mitglied angehört — bestrebt, „ein vollkommenes Industriesystem zu errichten“.[3]

Diese Entwicklung wird von Moskau anerkannt und geduldet. Die sowjetische Zeitschrift *Woprossi ekonomiki* erklärte dazu: „Außer der Sowjetunion kann sich von den Staaten des sozialistischen Lagers nur ein solches an gewaltigen menschlichen und natürlichen Ressourcen reiches Land wie die Chinesische Volksrepublik die analoge Aufgabe der Schaffung einer allseitig entwickelten Wirtschaft, die alle Bedürfnisse des Landes voll befriedigt, stellen. Kein anderes Land der Volksdemokratien verfügt über die realen Bedingungen dafür[4].“

Die Volksrepublik China unterscheidet sich damit grundlegend von den anderen volksdemokratischen Ländern. Konnte man eigentlich nie von einer Satellitenrolle Pekings gegenüber der Sowjetunion sprechen, so zeichnet sich in den letzten Jahren eine deutliche Entwicklung dahingehend ab, daß die Volksrepublik China wirtschaftlich und politisch ihre Rolle als „Juniorpartner“ Moskaus im Ostblock überwindet und sich zunehmend zum gleichberechtigten Partner aufschwingt.

Die Parteiführer in Peking verweisen nicht ohne Stolz darauf, daß China im industriellen Wachstumstempo die Sowjetunion bereits überholt hat. Nach einer Tabelle im Sammelband „Probleme der Entwicklung der Wirtschaft der Chinesischen Volksrepublik“[5] rangiert China im Wachstumstempo der Industrie an erster Stelle in der Welt: es betrug in China im Jahre 1955 rund 391 vH gegenüber 1949, während die Sowjetunion nach dieser Tabelle mit 226 vH erst an zweiter Stelle steht. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Zahlen stimmen. In diesem Zusammenhang ist nur interessant, daß die Chinesen für sich in Anspruch nehmen, im Wachstumstempo der Industrie die Sowjetunion bereits überflügelt zu haben.

In demselben Grad, wie die Sowjethilfe für die Volksrepublik China abnimmt und deren Schuldenlast gegenüber der Sowjetunion abgetragen wird, steigert China seine Hilfslieferungen an die Ostblockstaaten und seinen Anteil an der sogenannten „Rubel-Offensive“ im afro-asiatischen Raum. Peking beginnt in zunehmendem Maße seine eigene Wirtschaftshilfe zu entwickeln, vornehmlich an die Länder Asiens und Afrikas. In der Rubrik „Hilfslieferungen für andere Länder“ waren im chinesischen Staatshaushalt 1955 rund 406 Millionen JMP veranschlagt, 1957 betrug diese Summe bereits 508 Millionen. Sie stieg im Etat für 1959/60 auf 600 Millionen JMP. Die eigenen

[3]) *Tschu En-lai* auf dem VIII. Parteitag der KP Chinas am 16. September 1956; abgedruckt in: „Der 8. Parteitag der KP Chinas. Diskussionsbeiträge“, a. a. O.

[4]) *Woprossi ekonomiki*, Moskau, Nr. 10/1957.

[5]) „Probleme der Entwicklung der Wirtschaft der Chinesischen Volksrepublik“ (Sammelband), Moskau 1958, S. 153f.

Hilfslieferungen der Volksrepublik China in das Ausland sind heute bereits größer als der Wert der sowjetischen Kredite an Peking. Im Gegensatz zur Sowjetunion handelt es sich bei der finanziellen Hilfe der Volksrepublik China an das Ausland größtenteils noch um Geschenke.

Eine tabellarische Uebersicht der chinesischen Wirtschaftshilfen bringt der Band III der Schriften des Instituts für Asienkunde, während in Band I der Reihe einige dieser Wirtschaftshilfeabkommen Pekings mit anderen Ländern im Wortlaut veröffentlicht werden. Dieser Band enthält ferner die wichtigsten Verträge, Abkommen, Schlußkommuniqués und gemeinsamen Protokolle über die zwischenstaatlichen Beziehungen der Volksrepublik China bis zum Jahre 1956; ein Nachtrag bringt die entsprechenden Ergänzungen für das Jahr 1957. Die katalogartige Aufzählung der Verträge im ersten Teil des Bandes zeigt deutlich das vielschichtige bilaterale Vertragssystem auf, das Peking auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet mit den anderen Staaten des Ostblocks verbindet. Von besonders aktueller Bedeutung sind die Verträge zwischen der Volksrepublik China und Indien, die ebenfalls im Wortlaut im zweiten Teil des Werkes wiedergegeben sind. Leider fehlen die Quellenangaben für das Auffinden der Texte der im ersten Teil des Buches nur katalogartig aufgeführten Abkommen.

Die ideologischen Grundlagen der „sozialistischen Umgestaltung“

Wie sehr die kommunistischen Führer in Peking bestrebt sind, die Methoden ihrer „sozialistischen Umgestaltung“ in ein allgemeines marxistisch-leninistisches Entwicklungsschema einzufügen, zeigt sich auch in der neuen Interpretation der chinesischen Geschichte. Der Fremdsprachenverlag in Peking hat in seiner bisher 12 Bände umfassenden „China Knowledge Series“ in zwei Werken „An Outline History of China“ und „A History of the Modern Chinese Revolution“ den Versuch gemacht, die chinesische Geschichte nach dem bekannten Schema des historischen Materialismus in fünf „Gesellschaftsformationen“: Urgemeinschaft — Sklavenhaltergesellschaft — Feudalismus — Kapitalismus — Sozialismus aufzugliedern.

Das als „volkstümliche Darstellung“ bezeichnete Buch „An Outline History of China“ gibt, unter bewußtem Verzicht auf historische Details — einen „Ueberblick über die Geschichte von der Urzeit bis zur Gründung der Volksrepublik China“. Es fällt auf, daß es für die marxistisch-leninistischen Historiker in Peking keine leichte Aufgabe war, die zeitliche Zäsur für die ersten beiden „Gesellschaftsformationen“ (Urgemeinschaft und Sklavenhaltergesellschaft) zu finden. Sie widmen daher den Hauptteil des Buches dem „heldenhaften Kampf des chinesischen Volkes gegen den Feudalismus und Imperialismus in den letzten hundert Jahren“. Für die Darstellung der Frühzeit hilft man sich mit der bekannten Formel des historischen Materialismus, daß „die neue Gesellschaft im Schoße der alten heranwächst“, und läßt entsprechend den Uebergang zum Feudalismus in den verschiedenen Teilen des Landes zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen: zur Zeit der „Streitenden Reiche“, der westlichen Dschou (1100—771 v. Chr.) und der östlichen Dschou (770—221 v. Chr.). Die Periode vorher wird nach dem Marxschen Schema einfach als Sklavenhalterordnung definiert.

Mit der Taiping-Revolution (1851—1864) wird der Beginn der kapitalistischen Ordnung verbunden, wobei der Aufstand der Taiping als erste „bürgerlich-demokratische Revolution“ bezeichnet wird. Gegen diese Geschichtsinterpretation lassen sich vom wissenschaftlichen Standpunkt aus eine Menge Einwände erheben. Der bekannte Hamburger Sinologe Wolfgang *Franke* weist in seinem Buch „Das Jahrhundert der chinesischen Revolution 1851—1949“ überzeugend nach, daß der „Feudalismus“ in China von dem des Abendlandes grundlegend verschieden ist. Die Bauernschaft in China setzte sich zum überwiegenden Teil aus Kleinbauern und Pächtern zusammen. Der Begriff des Großgrundbesitzes — verbunden mit riesigen Latifundien — war in China nahezu

unbekannt, da hier die Großgrundbesitzer im allgemeinen nur über wenige Hektar Land verfügten. Auch diese Tatsache hat die „sozialistische Umgestaltung" der Landwirtschaft in China begünstigt. Eine eingehende Auseinandersetzung mit der marxistischen Interpretation der Geschichte Chinas würde eine gesonderte Abhandlung notwendig machen. Fest steht jedoch, daß die kommunistischen Führer in Peking die Geschichte ihres Landes im Sinne des historischen Materialismus umgedeutet haben.

Auch die Darstellung der kommunistischen Revolution in „A History of the Modern Chinese Revolution" von *Ho Kan-chih* — von der „Bewegung des 4. Mai 1919 bis zur Vollendung der sozialistischen Umgestaltung in der ersten Hälfte des Jahres 1956" — hält sich streng an das bekannte leninistische Schema. Ho Kan-chihs Buch ist im eigentlichen Sinne eine Geschichte der chinesischen KP und ähnelt in Aufbau und Diktion dem bekannten „Kurzen Lehrgang der Geschichte der KPdSU". Wie im „Kurzen Lehrgang" teilt *Ho Kan-chih* die kommunistische Revolution in China in verschiedene Stadien ein: „Hinüberwachsen der bürgerlich-demokratischen Revolution in die sozialistische Revolution, Wiederaufbau der Volkswirtschaft, sozialistische Umgestaltung in Industrie, Landwirtschaft, Handwerk und Handel bis zum Siege der sozialistischen Revolution an der ökonomischen Front im Juni 1956." Zwar zeigt auch *Ho Kan-chih* die unterschiedlichen Methoden bei der „sozialistischen Umgestaltung" Chinas gegenüber der Sowjetunion auf, aber immer wieder betont der Autor, daß diese Methoden nur „die konkrete Anwendung der Prinzipien des Marxismus-Leninismus auf die besonderen Verhältnisse in China darstellen, die Mao Tse-tung in seinen richtungweisenden Werken dargelegt hat".

Diese Geschichtsinterpretation wird auch im „Kurzen historischen Abriß" des vom Fremdsprachenverlag in Peking herausgegebenen „Kleinen China-Handbuchs" strikt eingehalten, das in weiteren Beiträgen eine Uebersicht über die Zusammensetzung der führenden Partei- und Staatsorgane, der in der „Volksdemokratischen Einheitsfront" zusammengeschlossenen Parteien und Massenorganisationen sowie eine Reihe statistischer Materialien über Bevölkerungszusammensetzung, Wirtschaft und Außenhandel bringt. Leider ist das hier gebotene Material weitgehend überholt, da die letzten Veränderungen in den Führungsspitzen nicht berücksichtigt wurden.

Als eine „Revolution in Stufen" stellt Wolfgang *Franke* die jüngste Entwicklung in China dar, die er mit der Taiping-Revolution beginnen läßt, weil sich hier zum ersten Male Elemente zeigten, die unmittelbar auf abendländische Einflüsse zurückgingen. Nach Franke bedeutet Revolution in chinesischem Sinne „den Auftrag ändern", was der Autor aus dem chinesischen Schriftzeichen „ko-ming" ableitet, dessen Ausdruck er überzeugend bis ins älteste chinesische Schrifttum zurückführt.

Gegen *Frankes* „Stufentheorie" mag man manche Einwände erheben, von besonderer Bedeutung ist in seiner Untersuchung aber die Herausarbeitung der ideologischen, wirtschaftsgeschichtlichen und soziologischen Aspekte in der Entwicklung Chinas, die die Einführung eines staatskollektivistischen Systems durch die Kommunisten erleichtert haben. Frankes Buch ist eine berechtigte Absage an die vielfach im Westen vertretene Auffassung, daß die Chinesen aus ihrem ganzen Wesen heraus am wenigsten für den Kommunismus geeignet seien. Diese Auffassung stützt sich vor allem auf den zweifellos stark ausgeprägten Familiensinn und Individualismus der Chinesen, ohne dabei zu berücksichtigen — wie auch *Handke* bemerkt —, daß es in China keine Religion gibt, die dem „Glaubensbekenntnis" des Marxismus-Leninismus Widerstand entgegensetzen könnte: „Der Konfuzianismus, die alte Staatsreligion Chinas, ist lediglich eine Ethik, die überdies in ihrer Einstellung zum Staat eher eine Unterstützung des Totalitätsanspruchs des Staates bildet."

Zur Orientierung vor der Gipfelkonferenz

Jeder Versuch der weltpolitischen Orientierung wird in unserer Zeit dadurch erschwert, daß, nach einem Wort von Hermann *Heimpel*, „die Fristen der Geschichte kurz, die Fristen der Historie lang wurden“: das Geschehen wechselt unheimlich rasch in neue weltpolitische Konstellationen hinüber, ehe noch die unmittelbar vorangehenden erfaßt und erforscht wurden. So meinen wir, wenn von der „unbewältigten Vergangenheit“ die Rede ist, das Erlebnis der zwei Weltkriege und sind doch seit 1945 durch eine weitere Geschichtsepoche hindurchgegangen, zu der wir den Abstand des Historikers haben müßten, um ein Ereignis wie die bevorstehende neue Gipfelkonferenz in seinem weltpolitischen Zusammenhang sehen zu können.

Der Beitrag von Jacques *Vernant* (S. 275—280 dieser Folge) über die „Hauptfaktoren der internationalen Politik in der nächsten Dekade“ ist ein Versuch einer solchen distanzierten Betrachtung von dem spezifisch französischen Standort aus, wobei naturgemäß die Rolle der kleineren Atommächte in der bipolaren Weltsituation positiver beurteilt wird als etwa in der amerikanischen Studie von Albert *Wohlstetter* über „Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens“ (Europa-Archiv 9—10/1959, S. 268—290). Von einer ganz anderen Seite versucht W. W. *Rostow* langfristige Perspektiven zu der gegenwärtigen Entwicklung aufzuzeigen (Europa-Archiv 19—20/1959, S. 635—644). Er geht davon aus, daß die augenblickliche Konfliktlage einen ökonomischen Kern hat: das Gefälle der Machtstrukturen, wie es sich aus den verschiedenen Stadien des wirtschaftlichen Wachstums der einzelnen Länder ergibt. In diesem Zusammenhang ist auch die Gegenüberstellung der Wachstumsfaktoren der sowjetischen und der amerikanischen Industrieproduktion beachtenswert, die wir an anderer Stelle veröffentlicht haben (Europa-Archiv 18/1959, S. 570—580).

Wie findet man den Uebergang von solchen langfristigen Ueberlegungen zu den aktuellen Problemen der Gipfelkonferenz? Wir haben ihn auf zwei Wegen gesucht: einmal, indem wir den Zusammenhängen zwischen den Abrüstungsverhandlungen und der Deutschlandfrage in der Zeit seit der Gipfelkonferenz von 1955 nachgingen (Europa-Archiv 4/1960, S. 103—122; 7—8/1960, S. 213 bis 236, und S. 281—296 dieser Folge), zum anderen, indem wir die Probleme der europäischen Sicherheit und der Wiedervereinigung Deutschlands in Einzelbeiträgen beleuchteten. (Vgl. die Beiträge von Fritz *Erler* und Wilhelm *Grewe* in Europa-Archiv 9—10/1959, S. 291—322; von Rudolf *Schuster* in Europa-Archiv 12/1959, S. 349—368; von Frido von *Senger und Etterlin* in Europa-Archiv 11/1959, S. 322—335, und von Gernot *Scheuer* in Europa-Archiv 6/1960, S. 177 bis 192.) Diese kritischen Studien zu den Verhandlungsthemen der Gipfelkonferenz zeigen deutlich, wie eng dort der Verhandlungsspielraum durch die Genfer Außenministerkonferenz (vgl. die Berichte in Europa-Archiv 12/1959, S. 395 bis 404; 13/1959, S. 437—446; 15—16/1959, S. 521—530, und den Beitrag in

Europa-Archiv 13/1959, S. 405—409) und durch die anschließende Phase der Besuchsdiplomatie (vgl. Europa-Archiv 21/1959, S. 653—664) umgrenzt worden ist.

Es wäre aber eine irreführende Vereinfachung, wollte man die Gipfelkonferenz nur nach dem Tauziehen um einzelne strittige Punkte, wie etwa die Interimslösung für Berlin oder das Kernwaffen-Versuchsverbot, beurteilen. Festigkeit oder Nachgiebigkeit in diesen Fragen sind wiederum symptomatisch für die weltpolitische Gesamtsituation des westlichen Lagers wie des kommunistischen Blocks. Wenn auch die Tendenz der Ost-West-Beziehungen auf die Festigung des status quo zu zielen scheint, so sind doch auf beiden Seiten dynamische Prozesse im Gange, die mit den oben erwähnten langfristigen militärischen und ökonomischen Entwicklungen zusammenhängen und den status quo auf weite Sicht in Frage stellen können. Der Konkurrenzkampf zwischen Ost und West im Bereich der Entwicklungsländer, der auf den Ebenen der Handelspolitik, der Stabilisierung der Rohstoffmärkte, der technischen und finanziellen Hilfe und der Investitionen in Gang gekommen ist, steht erst in seinem Anfangsstadium. (Vgl. Pietro *Quaroni*, „Die sowjetische Politik in den Entwicklungsländern“ in Europa-Archiv 1/1959, S. 3—12, und Günter *Henle*, „Gegenwartsfragen der Entwicklungsländer“ in Europa-Archiv 23—24/1959, S. 703—714.) Dennoch überschatten diese Probleme schon jetzt die Sicherheitsfragen im engeren Sinne, die in dem vergangenen Jahrzehnt die Ost-West-Verhandlungen fast ausschließlich beherrschten.

Es entspricht dieser Entwicklung, daß die Koordinierung der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik der freien Welt und der Hilfe an die Entwicklungsländer immer mehr zum Zentralthema der westlichen Politik wird. (Vgl. Norbert *Kohlhase*, „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in amerikanischer Sicht“ in Europa-Archiv 22/1959, S. 675—682, und Henry J. *Tasca*, „Die Vereinigten Staaten, Westeuropa und die Entwicklungsländer“ in Europa-Archiv 5/1960, S. 143—154.) Der Beschleunigungsplan für die Verwirklichung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die geplante Umformung des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) zur „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD), der die Vereinigten Staaten und Kanada als Gründungsmitglieder angehören sollen, müssen daher für eine Lagebeurteilung vor der Gipfelkonferenz ebenso in Betracht gezogen werden wie das verschärfte Tempo der Kollektivierungsmaßnahmen im Ostblock. Seitdem die Vereinigten Staaten sich unmittelbar in die Integrationsverhandlungen eingeschaltet haben, sind sie kraft ihres weltpolitischen Gewichts fast automatisch zu deren wichtigstem Partner geworden. Die Tendenzen zur Auflockerung des westlichen Bündnissystems, die sich in den nächsten Jahren durch die Dezentralisierung der nuklearen Rüstung verstärken könnten (vgl. Pierre M. *Gallois*, „Ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens?“ in Europa-Archiv 13/1959, S. 410—430, und Frederick W. *Mulley*, „Eine europäische strategische Abschreckungsmacht“ in Europa-Archiv 6/1960, S. 193—202), finden dadurch von der ökonomischen wie von der politischen Seite ein wirksames Gegengewicht.

Co.

Hauptfaktoren der internationalen Politik in der nächsten Dekade

Von Jacques Vernant

Bei der Betrachtung der zwischenstaatlichen Beziehungen, wie sie sich in der heutigen Staatenwelt mit dem Blick auf den Zeitraum etwa von 1960 bis 1970 darstellen, muß von einer Reihe von grundsätzlichen Gegebenheiten ausgegangen werden. Die Faktoren, welche die internationale Politik in der kommenden Dekade im wesentlichen bestimmen werden, beziehen sich einmal auf die politische Machtverteilung und die Schwerpunktbildung in der Welt, zum anderen auf die Fragen, die mit den schnellen Fortschritten der Waffentechnik, der Raketenstrategie und der Ausweitung des Atompotentials auf weitere Mächte zusammenhängen. In Betracht gezogen werden muß hier gleichfalls die Unabhängigkeitsbewegung vor allem im afrikanischen Raum.

DIE BIPOLARITÄT DER HEUTIGEN STAATENGESELLSCHAFT

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich in der Welt zwei politische und militärische Pole herausgebildet, um die herum sich die Allianzen bildeten und orientierten und die ihrerseits zum Schwerpunkt von Sicherheitszonen wurden, für die von den beiden großen Weltmächten jeweils die Garantie übernommen wurde. Die Tatsache, daß der eine dieser Pole, Moskau, expansionistisch und offensiv ausgerichtet ist, während der andere Pol, Washington, in diesem Zeitraum eher ein Beharrungsvermögen und deshalb einen defensiven Charakter aufweist, ändert grundsätzlich nichts an dieser weltpolitischen Situation.

Diese bipolare Struktur der Staatengesellschaft zeigt jedoch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Tendenz zur Auflockerung, sie verliert ihre bisherige Starrheit. In der Periode von 1955 bis 1960 haben sich in der Tat weitere Schwerpunkte militärischer Macht und politischer Einflußnahme herausgebildet, und zwar in Ländern, die weder dem Bündnissystem Washingtons noch dem Moskaus angehören, wie auch in Staaten, die Mitglieder dieser Allianzen sind. Zur ersteren Gruppe kann man beispielsweise Indien rechnen, dessen internationales Prestige sich im Laufe der letzten Jahre ganz zweifellos erhöhte. Das Zusammentreffen verschiedener Faktoren hat dazu geführt, daß der indische Regierungschef, *Nehru*, sowohl von der amerikanischen wie von der sowjetischen Regierung mit wohlwollendem Interesse bedacht wurde. Die Vereinigte Arabische Republik unter der Führung *Nassers* büßte dagegen seit 1956 an Anziehungskraft ein und sah ihren Einfluß auf Grund der wieder stärker hervortretenden Rivalität zwischen Kairo und Bagdad zurückgehen.

Zur zweiten Kategorie von Staaten, denen eine neue Schwerpunktbildung gelang, muß das kommunistische China gerechnet werden. Innerhalb des sowjetischen Blocks konnte sich die chinesische Außenpolitik mehrmals nach vorne spielen

und vor allem in Asien und Afrika, aber auch in Europa eine von der Sowjetunion unabhängige Linie verfolgen.

In den Reihen der Verbündeten Amerikas konnte als erstes Land Großbritannien seinen Einfluß auf die Entscheidungen der Allianz und darüber hinaus in der Weltpolitik stärker zur Geltung bringen. Auch Frankreich hat diesen Weg eingeschlagen und seine internationale Stellung verstärkt aus Gründen, die hier nicht im einzelnen dargestellt werden sollen (die Unersetzlichkeit des Generals *de Gaulle*, die zum Teil auf der Tatsache beruht, daß der Krieg in Algerien fortdauert, der Erfolg des liberalen Experimentes im Rahmen der französisch-afrikanischen Gemeinschaft, der Aufstieg Frankreichs zur Atommacht).

Aus dieser kurzen Analyse der heutigen Situation kann man die Schlußfolgerung ziehen, daß die bipolare Grundstruktur der Staatenwelt auch in der Periode 1960 bis 1970 erhalten bleiben wird, daß sie jedoch in steigendem Maße an Beweglichkeit gewinnen wird und sich andere militärische und politische Schwerpunkte herausbilden werden.

DIE ROLLE DER ABSCHRECKUNGSWAFFEN

Der zweite wesentliche Faktor, der heute in den zwischenstaatlichen Beziehungen in Rechnung gestellt werden muß, ist die Existenz der modernen Waffen, das heißt der Kernwaffen und ihrer Träger, und die besondere Beschaffenheit der „Gesetze der Abschreckung", die im Gefolge der waffentechnischen Entwicklung aufgestellt worden sind. Die Tatsache, daß die beiden führenden Weltmächte, welche die Pole der gegenwärtigen politischen und militärischen Mächtekonstellation darstellen, beide qualitativ und quantitativ über mehr Waffen verfügen, als notwendig sind, um den Angreifer im Gegenschlag tödlich zu treffen, sichert der Welt heute einen dauerhafteren Frieden als je zuvor. Das „Gleichgewicht des Schreckens" bietet deshalb eine Garantie, daß der Friede erhalten bleibt. Vielleicht sollte in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, daß gerade die Gewißheit von der Unmöglichkeit eines kriegerischen Zusammenpralls, die bei den Regierungen wie in der Oeffentlichkeit trotz mancher Kampagnen zur Dramatisierung der Lage besteht, die fortschreitende Entwicklung der Staatengesellschaft fördert im Sinne der Auflockerung einer Struktur, die bisher durch das Gegeneinander zweier monolithischer Blöcke gekennzeichnet war.

Die modernen Waffen haben überdies eine weitere, besondere Eigenschaft, auf die bisher noch kaum hingewiesen wurde. Der Besitz von Kernsprengstoffen und ihren Trägerwaffen, d. h. der Flugzeuge und der Fernlenkwaffen, wirkt sich zugunsten des Schwachen und zuungunsten des Stärkeren aus. Der französische Militärexperte General Pierre *Gallois* schreibt hierüber: „Es liegt in der Logik der Abschreckung, daß die Ungleichheit der militärischen Macht den Schwächeren nicht zum Untergang verurteilt ... denn es ist heute möglich, die Nichtanwendung von Gewalt selbst dann zu erzwingen, wenn die angreifende Nation stärker ist und über größere Kampfmittel verfügt als diejenige Nation, welche sie bedroht[1]."

[1]) Zitiert nach: General *Gallois:* „Stratégie de l'âge nucléaire", Paris: Calmann-Levy 1960, S. 155—156.

Ein Land wird in der Tat dann vor einem Angriffskrieg zurückschrecken, wenn seine Führung der Auffassung ist, daß eine derartige Aktion zu Verlusten führt, die höher sind und schwerer wiegen als die Vorteile, die sich (aus der Aggression) ergeben könnten. „Im Hinblick auf die Zerstörungen und die Leiden (die eine Aggression für den Angreifer mit sich bringen) wird die Sowjetunion gegenüber Großbritannien nicht (das Risiko) auf sich nehmen können, das sie eingehen könnte, um die Vereinigten Staaten endgültig als Hindernis auf ihrem Wege auszuschalten[2]."

Aus der Feststellung dieses Tatbestandes läßt sich auch die Entscheidung ableiten, welche die IV. Französische Republik im Jahre 1956 getroffen hat, die Entscheidung nämlich, dem Beispiel des vorhergehenden britischen Entschlusses folgend eigene Atombomben zu bauen und auszuprobieren. Der dann später von der Regierung der V. Republik gefaßte Beschluß, ein französisches Atomwaffenprogramm durchzuführen, findet seine Berechtigung gleichfalls in dieser Ueberlegung.

Die Bemühungen Frankreichs um eine eigene Atomrüstung werden unter anderem das Ergebnis zeitigen, daß im Rahmen des westlichen Bündnisses ein weiterer Schwerpunkt militärischer Macht und politischer Ausstrahlung in Kontinentaleuropa entsteht, der die amerikanische und die britische Schwerpunktbildung ergänzt.

DIE AUSWEITUNG DES ATOMPOTENTIALS AUF ANDERE MÄCHTE

Eine dritte Grundgegebenheit, die sich allerdings mehr auf die zukünftige Entwicklung der Staatengesellschaft als auf die gegenwärtige Situation bezieht, muß in die Form einer Frage gekleidet werden: Ist die Welt im Begriff, den Weg der Streuung atomarer Waffen auf andere Länder zu beschreiten, und ist eine derartige weitere Streuung wünschenswert? Auf den zweiten Teil dieser Frage kann man wohl ohne allzu große Schwierigkeiten antworten, daß eine solche Verbreitung des atomaren Potentials nicht wünschenswert ist. Es kann in der Tat kein Zweifel daran bestehen, daß die eigene Verfügung über Atomwaffen durch eine wachsende Anzahl von Ländern, die entweder diese Waffen selbst produzieren oder aber von Atommächten damit beliefert werden, die durch das „Gleichgewicht des Schreckens" erreichte Stabilität in Frage stellen und die Gefahr eines in einen Weltkrieg ausartenden örtlichen atomaren Konfliktes vergrößern kann. Es muß jedoch hier darauf hingewiesen werden, daß die Gefahr, mehr und mehr Länder in den Besitz von Atomwaffen gelangen zu sehen, ziemlich theoretisch ist und noch nicht in den Bereich der heutigen Möglichkeiten gehört. Einmal dürfte es ziemlich unwahrscheinlich sein, daß die Mächte, denen es unter beträchtlichem Aufwand gelungen ist, ein eigenes Atomarsenal aufzubauen, diese Waffen anderen Ländern und selbst den ihnen verbündeten Ländern zur freien Verfügung überlassen. Bekanntlich haben sich ja die Vereinigten Staaten erst nach langem Zögern und der Ueberwindung zahlreicher Widerstände bereit erklärt, Großbritannien auf dem Wege des gegenseitigen Austausches Informationen über die militärische Nutzung der Kernenergie zukommen zu lassen, wobei die Lieferung von Kernsprengköpfen selbst von diesem

[2]) Ebenda, S. 195—196.

Abkommen ausgeschlossen wurde. Die auf britischem Boden stationierten amerikanischen Atomwaffen unterliegen der sogenannten „doppelten Kontrolle", d. h. ihr Einsatz kann nur beschlossen werden, wenn beide Regierungen, die britische wie die amerikanische, vorher ihre Zustimmung dazu erteilt haben. In der Praxis wirkt sich dies so aus, daß die Apparatur zur Auslösung des atomaren Gegenschlages erst dann funktionsfähig ist, wenn sowohl der zuständige britische als auch der zuständige amerikanische Offizier auf den Befehl ihrer Regierungen ihre Kontaktschlüssel bedient haben.

Es kann als sicher gelten, daß die Vereinigten Staaten in dem Abkommen mit Großbritannien an die Grenze dessen gegangen sind, was sie ihren Verbündeten zugestehen können. Daß es sich hier um das Höchstmaß an amerikanischen Konzessionen handelt, wird auch durch den jüngsten Briefwechsel zwischen Präsident *Eisenhower* und Ministerpräsident *Chruschtschow* bestätigt.

Die Sowjetunion ist so wenig wie die Vereinigten Staaten bereit, ihre Fabrikationsgeheimnisse und Atomwaffen ihren Verbündeten zu überlassen. Die sowjetische Führung dürfte schon deshalb kein Interesse an einer derartigen Politik haben, weil sie genug Gründe hat, sich nicht auf die Ergebenheit und die Disziplin der Satellitenarmeen zu verlassen.

Man kann deshalb mit einiger Berechtigung davon ausgehen, daß die Ueberlassung oder der Verkauf von Kernwaffen an Länder, die keine eigene Atomrüstung betreiben, eine Utopie ist und bleiben wird. Daraus folgt, daß die Streuung von Atomwaffen über die Welt nur dann eintreten wird, wenn weitere Länder sich dazu entschließen, Atomwaffen herzustellen. Der Zahl dieser potentiellen Kernwaffenbesitzer sind jedoch von vornherein Grenzen gezogen. Zunächst einmal ist der für die Herstellung von Kernsprengwaffen benötigte Rohstoff in den kommenden Jahren für die Mehrzahl der Länder nur sehr schwer erhältlich, und aller Wahrscheinlichkeit nach werden diejenigen Länder, die über diesen Rohstoff verfügen, nicht in der Lage sein, ihn an jeden, der Interesse daran zeigt, zu verkaufen. Zweitens erfordert die Atombombenfabrikation äußerst kostspielige und komplexe industrielle Anlagen und das Vorhandensein von Atomwissenschaftlern, Technikern und Facharbeitern. Schließlich genügt es nicht, den Kernsprengstoff herzustellen, um bereits eine militärische Atommacht zu sein; neben den Sprengköpfen müssen auch noch die sogenannten Trägerwaffen entwickelt und in Serie gebaut werden: die Flugzeuge und die Fernlenkwaffen, die in der Lage sind, Atombomben zu befördern. Infolge der technischen Entwicklung werden die strategischen Einsatzmöglichkeiten für Flugzeuge ständig geringer, die Entwicklung von Prototypen erweist sich als äußerst kostspielig. Die Produktion von Fernlenkwaffen setzt ihrerseits ein enormes industrielles und technologisches Potential sowie erhebliche finanzielle Mittel voraus, da die Raketen, um ihre Aufgabe erfüllen zu können, über eine sehr große Schubkraft und einen äußerst genauen Steuerungsmechanismus verfügen müssen. Infolge dieser Ausgangsbedingungen wird es sich nur ein kleiner Kreis von Industrieländern leisten können, Atomwaffen zu produzieren, soweit hierzu überhaupt die Absicht bestehen sollte. Andere Länder könnten — so wie dies gegenwärtig bei der Bundesrepublik der Fall ist — sich auf Grund internationaler Vereinbarungen der Verpflichtung unterworfen sehen, auf ihrem Staatsgebiet keine

Kernwaffen zu produzieren, selbst wenn sie dies für erforderlich hielten und materiell dazu in der Lage wären.

DIE BESCHRÄNKUNG DES RÜSTUNGSWETTLAUFES

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die internationale Politik ist ein weiterer, seiner Natur nach von den bisher aufgezeigten abweichender Faktor. Mit großer Wahrscheinlichkeit kann man heute sagen, daß zum ersten Male in der Geschichte die größten Militärmächte wirklich ernsthaft dazu bereit sind, dem Rüstungswettlauf, in dem wir uns gegenwärtig befinden, Grenzen zu setzen, auch wenn sie noch nicht erwägen, echte Abrüstungsmaßnahmen in die Praxis umzusetzen. Das „Gleichgewicht des Schreckens" schließt in der Tat nicht aus, daß in Zeiten internationaler Spannungen infolge einer irrtümlichen Einschätzung ein präventiver Gegenschlag und damit ein Atomkrieg ausgelöst wird. Die rapiden Fortschritte der Waffentechnik in den letzten Jahren haben dazu geführt, daß die „Reflexions-Zeit", d. h. die Zeitspanne zwischen dem Erkennen feindlicher Angriffsabsichten und der Auslösung des Gegenschlages, heute schon praktisch gleich Null ist. Unter bestimmten Umständen wird schon das Auftauchen von Flugkörpern auf dem Radarschirm genügen, um die Kräfte des atomaren Gegenschlages in Aktion zu setzen. Einmal ausgelöst, wird man diese Aktion nicht mehr rückgängig machen können, sie wird beim Gegner derartig verheerende Wirkungen haben, daß sich beide Seiten in einen Krieg der totalen Vernichtung verwickelt sehen.

Die Tatsache, daß dieses Risiko auf Grund von immer möglichen Fehlentscheidungen besteht, nimmt dem „Gleichgewicht des Schreckens" nichts von seiner Wirksamkeit. Sie bedeutet aber, daß in Zeiten politischer Hochspannung ein Krieg „versehentlich" ausbrechen kann. Bei den heute schon erreichten enormen Geschwindigkeiten der Interkontinentalraketen bleibt nur noch eine minimale Zeitspanne zur Auswertung der Radarortung, so daß die politischen und militärischen Verantwortlichen gezwungen sind, schnell eine Entscheidung zu treffen.

Die militärisch stärksten Mächte sind auch aus einem weiteren wirtschaftlichen Grunde daran interessiert, den Rüstungswettlauf einzuschränken. Die Schaffung eines Arsenals von atomaren Waffen stellt an die Finanzkraft der Staaten unerhörte Anforderungen. Ueberdies handelt es sich hier um Waffen, deren Wert vor allem im Psychologischen liegt: sie erfüllen nur dann ihren eigentlichen Zweck, wenn sie niemals eingesetzt zu werden brauchen. Das traditionelle militärische Konzept der Besiegung des Gegners läßt sich auf das Abschreckungspotential nicht mehr anwenden, da es dessen Aufgabe ist, nicht einen Krieg zu gewinnen, sondern einen potentiellen Gegner daran zu hindern, zur Gewaltanwendung und zum Einsatz seiner Atomwaffen zu schreiten. Selbst die wirtschaftlich stärksten Staaten zögern heute, sich auf einen Rüstungswettlauf um die modernen Waffen einzulassen, weil sie befürchten müssen, durch die dadurch erfolgte Bindung ihrer finanziellen Mittel auf dem wirtschaftlichen und dem wissenschaftlichen Gebiet in Rückstand zu geraten.

In Washington, London, Paris und in Moskau ist man schon deshalb nur zögernd bereit, auf dem Wege immer stärkerer Atomrüstungen voranzuschreiten, weil man zu der Einsicht gelangt ist, das durch den heutigen Rüstungsstand

gewährleistete „Gleichgewicht des Schreckens“ führe in immer stärkerem Maße zur Verlagerung der Ost-West-Auseinandersetzung vom militärischen auf das wirtschaftliche und soziale Gebiet. Die westlichen wie die kommunistischen Regierungen sind sich der Tatsache bewußt geworden, daß der künftigen Orientierung der Entwicklungsländer in dieser wirtschaftlichen Machtprobe eine entscheidende Bedeutung zukommt. Im Westen wie im Osten ist man sich heute zumindest in der Auffassung einig, daß die weltpolitische Situation in der Dekade von 1970 bis 1980 in starkem Maße davon abhängen wird, welchen Weg die Entwicklung in den Ländern Südasiens, des Nahen Ostens, Afrikas und Lateinamerikas nimmt. Erfolg oder Niederlage des Westens wird davon abhängen, ob es diesen Ländern gelingt, ein gewisses Gleichgewicht in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung herzustellen und eine wirksame Wirtschaftsplanung und Mobilisierung der Arbeitskräfte mit der Wahrung der demokratischen Freiheiten und der Achtung vor der Menschenwürde zu vereinbaren. Die kapitalistischen wie die kommunistischen Länder werden sich deshalb der Notwendigkeit gegenübersehen, in den kommenden Jahren den weniger entwickelten Ländern in der südlichen Hemisphäre wachsende Aufmerksamkeit zu widmen und ihnen in immer stärkerem Maße zu helfen.

Eine Beschränkung des Rüstungswettlaufes würde offensichtlich beachtliche finanzielle Mittel frei machen, die dann für den wirtschaftlichen Aufbau und die soziale Entwicklung der ärmeren Länder eingesetzt werden könnten.

DAS HERVORTRETEN NEUER STAATEN

Ein weiterer Faktor, der sehr wesentlich ist für die Beurteilung der internationalen Situation in den Jahren 1960 bis 1970, ist die Erreichung der vollen Unabhängigkeit und äußeren Handlungsfreiheit durch zahlreiche neue Staaten vor allem auf dem afrikanischen Kontinent. In den Jahren 1960 bis 1965 werden mindestens 8 neue Staatsgebilde in Afrika entstehen; die Gruppe der afrikanischen Länder in den Vereinten Nationen wird dann auf 15 Mitglieder anwachsen.

Obwohl man den Debatten und Beschlüssen der Vollversammlung in New York keine übertriebene Bedeutung zumessen sollte, führt die Unabhängigkeitsbewegung in der südlichen Erdhälfte doch zu einer Verschiebung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Vereinten Nationen, mit dem man auch im Westen rechnen muß.

Im Jahre 1960 beträgt die gesamte Bevölkerungszahl der jungen afrikanischen Staaten, die seit 1944 unabhängig geworden sind, 100 Millionen, das heißt die Hälfte der Bevölkerung des afrikanischen Kontinentes. Diese Zahl ist zweifellos im Verhältnis zu der Masse der asiatischen Völker, den 400 Millionen Indern und 600 Millionen Chinesen, geringfügig. Doch schon weil die Bevölkerungsdichte hier relativ gering ist, stellt die Sicherung des wirtschaftlichen Aufschwunges und der politischen Stabilität Afrikas einen Testfall dar für die westliche Bereitschaft, den Transformationsprozeß der früher unmündigen Völker zu fördern. Es dürfte jedenfalls außer Frage stehen, daß der afrikanische Kontinent für Europa von außergewöhnlicher Bedeutung ist und daß die europäische Wirtschaftshilfe mit Vorrang nach Afrika gerichtet werden sollte.

Abrüstungsverhandlungen und Deutschlandfrage seit der Genfer Gipfelkonferenz von 1955

III. Teil: Die Suche nach Teillösungen für die Abrüstungsprobleme 1958/59

Von Wilhelm Cornides und Walter Bödigheimer

NACH DER ZURÜCKSTELLUNG DER DEUTSCHLANDFRAGE

Wer geglaubt hatte, durch den Verzicht auf die Priorität der Deutschlandfrage* wäre das Haupthindernis für eine internationale Verständigung über die allgemeine Abrüstung aus dem Wege geräumt, mußte bald erkennen, auf welch zweifelhaften Voraussetzungen diese Erwartung beruhte. Die Abrüstungsvorschläge der Westmächte vom 29. August 1957[1] wurden zwar von einer großen Mehrheit der Vollversammlung der Vereinten Nationen unterstützt[2], von der Sowjetunion aber brüsk abgelehnt. Diese konnte ihrerseits die Forderung nach Verstärkung des Gewichts des kommunistischen Blocks in der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen nicht durchsetzen[3]. Da es unmöglich war, ohne die Sowjetunion über Abrüstung zu verhandeln, konnte Moskau durch den Boykott der Abrüstungskommission die Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen ohne Schwierigkeit blockieren[4], gleichzeitig aber durch einen schwungvollen Brief- und Notenwechsel mit den Westmächten[5] die Einberufung einer Gipfelkonferenz betreiben und die atomare Bewaffnung der NATO nach Kräften stören.

Trotz des Abstimmungserfolgs der Westmächte in der Vollversammlung der Vereinten Nationen behielt Moskau weiterhin die Initiative in den Abrüstungsverhandlungen: die der Sowjetunion genehmen Einzelfragen wurden einfach aus dem „Verhandlungspaket“ des Westens herausgenommen und als gesonderte Tagesordnungspunkte für die Gipfelkonferenz vorgeschlagen[6]. Die Westmächte hatten selbst in ihrem Bemühen um Entspannung den Weg der Teilabkommen vorgeschlagen, sie wagten auch nicht, der populären Forderung nach einer neuen Gipfelkonferenz eine Absage zu erteilen. Nun wurden sie Gefangene ihrer eigenen Taktik. Als die Sowjetunion am 31. März 1958 die Einstellung ihrer Kernwaffenversuche proklamierte und die Westmächte mit großem propagandistischem Aufwand aufforderte, diesem Beispiel zu folgen[7], wurde die taktische und propagandistische Unterlegenheit des Westens vollends offenkundig. Hatte die Forderung nach Priorität der Deutschlandfrage auch ihren konstruktiven Zweck nicht erfüllen können, so hatte sie doch als massiver Sperriegel gegen das sowjetische Drängen nach Stabilisierung und Formalisierung des status quo in Europa ge-

*) Vgl. Teile I und II dieses Beitrags in Europa-Archiv 4/1960, S. 103—122, und 7—8/1960, S. 213—236.

dient. Die ausgeklügelten Sicherungen, die von den Abrüstungsexperten der Westmächte auch in den Vorschlägen vom 29. August 1957 wieder als „Phasenplan" für die Durchführung des allgemeinen Abrüstungsabkommens eingebaut worden waren, konnten diesen Zweck nicht erfüllen. Sie waren viel zu kompliziert, um für die Oeffentlichkeit verständlich zu sein. Um so leichter konnten sie von der Sowjetunion als Störmanöver gegen die „Koexistenz" denunziert werden.

Angesichts der von der Sowjetunion proklamierten Einstellung der Kernwaffenversuche blieb den Westmächten keine andere Wahl, als den sowjetischen Wünschen wenigstens teilweise entgegenzukommen, wenn sie nicht das Odium der Unterbrechung der Abrüstungsverhandlungen auf sich laden wollten. In dem während des Frühjahrs und Sommers 1958 vornehmlich zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion geführten Meinungsaustausch wurde zunächst die gesonderte Behandlung des Problems der Kernwaffenversuche und dann diejenige des Problems der Ueberraschungsangriffe konzediert, während von amerikanischer Seite — angesichts der bedrohlichen Entwicklung der Raketenwaffen — auf eine Behandlung des Problems der Weltraumkontrolle gedrängt wurde[8].

DIE VERHANDLUNGEN ÜBER TEILMASSNAHMEN

Von den über diese drei Probleme eingeleiteten Verhandlungen haben lediglich die über die *Einstellung der Kernwaffenversuche* wenigstens den Erfolg aufzuweisen, bis jetzt nicht gescheitert zu sein. Nachdem eine vom 1. Juli bis zum 21. August 1958 in Genf tagende Expertenkonferenz zu dem Ergebnis gekommen war, daß die Kontrolle der Einstellung der meisten — wenn auch nicht aller — Arten von Kernwaffenversuchen technisch möglich sei, vereinbarten die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und Großbritannien, für den 31. Oktober 1958 nach Genf eine Regierungskonferenz über die Einstellung der Versuche einzuberufen[9]. Mit dem Beginn der Konferenz stellten die Vereinigten Staaten und Großbritannien ihre Versuche ein. Die Arbeiten der Konferenz gestalteten sich schwierig und schleppend und dauern noch an. Nicht gelöst sind noch diverse Aspekte der Kontrollorganisation und die Frage der Einbeziehung der mit den gegenwärtig bekannten technischen Mitteln nicht zu kontrollierenden unterirdischen Kernexplosionen[10].

Das Problem der *Verhinderung von Ueberraschungsangriffen* sollte ebenfalls zunächst über eine Expertenkonferenz angegangen werden, welche die technischen Voraussetzungen und Möglichkeiten zur Verhinderung von Ueberraschungsangriffen klären sollte. Die Konferenz, an der eine westliche Expertengruppe unter amerikanischer Leitung und eine östliche Expertengruppe unter sowjetischer Leitung teilnahmen, begann am 10. November 1958 in Genf. Nach fünfwöchigen, ergebnislosen Diskussionen wurde sie am 18. Dezember 1958 unterbrochen und ist seitdem nicht wiederaufgenommen worden[11]. Zwei einander entgegengesetzte Konzeptionen der beiden Konferenzseiten — die strenge Begrenzung auf technische Fragen auf westlicher und das wiederholte Vorbringen politischer Forderungen und Vorschläge auf östlicher Seite — ließen eine Fortsetzung der Konferenz als sinnlos erscheinen[12]. Die Westmächte mußten erkennen, daß es für diesen Problembereich, der nach wie vor die Frage der europäischen Sicherheit und der Wiedervereinigung Deutschlands umspannte,

keine „technischen" Lösungen gab, die nicht doch wieder auf die politische Grundproblematik zurückführten.

Die Bemühungen der Vereinigten Staaten um die Erörterung des Problems der *Weltraumkontrolle* endeten noch schneller in der Sackgasse. Bereits am 15. März 1958 meldete die Sowjetunion ihre Gegenforderung an: Mit dem Verbot der Benutzung des Weltraums zu militärischen Zwecken müsse die „Liquidierung militärischer Stützpunkte auf den Gebieten fremder Staaten, vor allem in Europa, dem Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika", gekoppelt werden[13]. Diese Bedingung war — wie die Sowjetregierung genau wußte — für die Vereinigten Staaten unannehmbar, und damit riß das Gespräch hierüber ab[14].

DIE BILDUNG DES ZEHNMÄCHTE-AUSSCHUSSES

Die von *Chruschtschow* ausgelöste Berlin-Krise hat ihm nicht nur die Einladung nach den Vereinigten Staaten und die unablässig angestrebte Gipfelkonferenz eingebracht, sondern auch die Erfüllung der sowjetischen Forderungen nach Aenderung des institutionellen Rahmens der Abrüstungsverhandlungen und stärkerer Beteiligung des kommunistischen Blocks. Nachdem schon auf der 13. Vollversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1958 der sowjetischen Forderung nach der Erweiterung der Abrüstungskommission auf alle UN-Mitglieder stattgegeben worden war[15], brachte die Genfer Außenministerkonferenz sogar ein Zugeständnis der Westmächte, das über die ursprünglichen sowjetischen Forderungen noch hinausging: die Parität zwischen Ost und West im Abrüstungsausschuß[16]. Der Beschluß, die Verhandlungen über die allgemeine Abrüstung in einem paritätisch besetzten Zehnmächte-Ausschuß wiederaufzunehmen, kam in Geheimbesprechungen während des zweiten Teils der Genfer Außenministerkonferenz im Juli/August 1959 zustande[17], wurde aber erst am 7. September 1959 in einem Viermächte-Kommuniqué veröffentlicht[18].

Das einzige, das die Westmächte von ihrem früheren Standpunkt aufrechterhalten konnten, war die Bestätigung der primären Verantwortung der Vereinten Nationen: sie wurde in dem Viermächte-Kommuniqué ausdrücklich anerkannt. Nun konnte endlich auch die Abrüstungskommission der Vereinten Bestätigung der zwischen den vier Großmächten getroffenen Vereinbarungen[19]. Nationen nach zweijähriger Pause wieder einberufen werden, freilich nur zur Auch die Vollversammlung erteilte dem Zehnmächte-Ausschuß ihre Zustimmung und überwies ihm die während ihrer Abrüstungs-Debatten unterbreiteten Vorschläge[20], insbesondere diejenigen des sowjetischen Ministerpräsidenten vom 18. September 1959 und des britischen Außenministers vom 17. September 1959. Der Zehnmächte-Ausschuß, dem auf westlicher Seite die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, Italien und Kanada, auf östlicher Seite die Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Rumänien und Bulgarien angehören, nahm seine Arbeit am 15. März 1960 in Genf auf.

DIE SOWJETISCHEN VORSCHLÄGE VOM 18. SEPTEMBER 1959

Die Vorschläge für die „allgemeine und vollständige Abrüstung", die Ministerpräsident Nikita S. *Chruschtschow am* 18. September 1959 der Vollversammlung vorlegte (vgl. deren Wortlaut in Europa-Archiv 21/1959, S. D 310—D 313), sehen

die Abschaffung aller Streitkräfte, die Vernichtung aller Kriegsmittel und die Streichung aller Militärhaushalte innerhalb von vier Jahren vor. Dieses Ziel soll in drei Stufen erreicht werden. Für die Kontrolle ist ein internationales Organ vorgesehen. Das Ausmaß der Kontrolle soll „entsprechend der Stufe der etappenmäßig erfolgenden Abrüstung“ festgesetzt werden. Erst „nach Abschluß der allgemeinen und vollständigen Abrüstung“ soll das internationale Kontrollorgan „freien Zutritt zu allen Kontrollobjekten“ haben.

Das Verbot und die Vernichtung der Atomwaffen, das die Sowjetunion früher, als sie noch keine Atomwaffen besaß, stets an den Anfang aller Abrüstungsmaßnahmen gestellt hatte[21], ist in den neuen Vorschlägen an die letzte Stelle im zeitlichen Ablauf der Abrüstungsschritte gerückt, was auch der Phaseneinteilung der Westmächte entspricht. Es soll nun erst im dritten Stadium durchgeführt werden, während schon im zweiten Stadium „die vollständige Beseitigung der bei den Staaten übriggebliebenen Streitkräfte“ stattfinden soll. Der Weg, den die Abschaffung der Atomwaffen in den sowjetischen Vorschlägen im Laufe der Jahre von der ersten bis an die letzte Stelle des Zeitplans zurücklegte[22], spiegelt deutlich die wachsende Ausrüstung der sowjetischen Streitkräfte mit diesen Waffen wider. Die sowjetischen Umrüstungsmaßnahmen vom 15. Januar 1960[23] sind das vorläufig letzte Glied in dieser Kette. Wenn auch die Haltung der Sowjetregierung in dieser Frage in erster Linie von den Erfordernissen der eigenen Rüstung bestimmt wurde, so hat sie sich damit jedoch auch dem von den Westmächten stets vertretenen Standpunkt angenähert.

Die Sowjetunion hat sich andererseits in ihren Vorschlägen auch die Möglichkeit offengelassen, die getrennte Behandlung von Teilmaßnahmen fortzusetzen: In seinem letzten Teil sieht der sowjetische Vorschlag vor, solche Verhandlungen wiederaufzunehmen, „wenn die Westmächte gegenwärtig aus diesen oder jenen Gründen sich nicht bereit erklären sollten, auf allgemeine und völlige Abrüstung einzugehen“. Als solche Teilmaßnahmen werden genannt: Disengagement in Europa, Rapacki-Plan, Auflösung der Militärstützpunkte in fremden Ländern, Nichtangriffspakt zwischen NATO und Warschauer Vertrag, Verhütung von Ueberraschungsangriffen.

DIE GEGENVORSCHLÄGE DER WESTMÄCHTE

Die Gegenvorschläge der Westmächte wurden in ihrer endgültigen Fassung erst am 14. März 1960, unmittelbar vor dem Beginn der Konferenz des Zehnmächte-Ausschusses, der Oeffentlichkeit übergeben. (Vgl. den Wortlaut der Vorschläge auf S. D 109—D 112.) Ein Vergleich mit den Vorstellungen, die der britische Außenminister Selwyn *Lloyd* am 17. September 1959, also einen Tag vor Chruschtschow, in der Vollversammlung der Vereinten Nationen entwickelte[24], zeigt, daß es sich dabei nicht nur um eine Reaktion auf die sowjetischen Vorschläge handelt, sondern um die Weiterentwicklung der Vorschläge des Westens vom 29. August 1957. Wie diese gehen auch die neuen Vorschläge der Westmächte von dem Grundsatz aus, daß effektive Abrüstungsmaßnahmen erst dann unternommen werden können, wenn auf der Grundlage eines stabilen Rüstungsgleichgewichts alle erforderlichen Maßnahmen zur Kontrolle der Abrüstung und zur Erhaltung des Friedens im voraus vereinbart sind. Sie sehen demgemäß für das erste Stadium nur einen Rüstungsstop unter gleichzeitiger Offenlegung der

Stärken und Bewaffnungen vor sowie vorbereitende Studien über die Kontrolle der für die zweite Etappe geplanten Maßnahmen. Nach dem Abschluß entsprechender Vereinbarungen sollen in der zweiten Etappe die Benutzung des Weltraums kontrolliert, die Produktion von Atomwaffen verboten, die konventionelle Rüstung reduziert und wirksame Inspektionsmaßnahmen gegen Ueberraschungsangriffe ergriffen werden. Im letzten Stadium folgen das Verbot und die Abschaffung der Massenvernichtungswaffen einschließlich der Trägerraketen und das Verbot der Benutzung des Weltraums für militärische Zwecke. Diese Maßnahmen sollen schrittweise gleichlaufend mit vereinbarten Herabsetzungen der konventionellen Rüstungen verwirklicht werden. Gleichzeitig soll der Aufbau einer internationalen Friedensorganisation in dem Maße vorangetrieben werden, daß die Aufgabe der Erhaltung des Weltfriedens von den nationalen Streitkräften auf eine internationale Sanktionstruppe übergehen kann.

ISOLIERTE TEILMASSNAHMEN ODER INTERNATIONALE FRIEDENSORDNUNG?

Die Vorschläge des Westens sehen also neben Teillösungen doch wieder eine Gesamtkonzeption vor, wobei allerdings einstweilen fraglich bleibt, welches der beiden Elemente sich letztlich durchsetzen wird. Der amerikanische Außenminister, Christian A. *Herter*, hat in einer Rede vor dem National Press Club in Washington am 18. Februar 1960 (vgl. deren Wortlaut auf S. D 103—D 109) deutlich das Gewicht auf die Gesamtkonzeption gelegt, als er erklärte: „Solange es keine wirkungsvolle internationale Organisation zur Erhaltung des Friedens gibt, könnten die Staaten das Abrüstungsabkommen ungestraft verletzen und auf diese Weise versuchen, einen entscheidenden Vorsprung beim Aufbau ihrer Rüstungen zu erlangen. Da außerdem aber jedem Staat eine Polizeimacht zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit bleibt, könnten Staaten mit einer hohen Bevölkerungszahl ganz beachtliche Verbände unterhalten, die sie — solange es eine solche den Frieden erhaltende Organisation nicht gibt — wirksam gegen ihre kleineren Nachbarn einsetzen könnten[25]."

Es liegt in der Logik dieser Gedankenkette, daß der Ausbau des internationalen Kontrollorgans für die Abrüstung zu einer umfassenden Friedensorganisation in den Vorschlägen der Westmächte vom 14. März 1960 an zentraler Stelle steht[26]. Dieser schon in den früheren Phasenplänen der Westmächte enthaltene Grundgedanke ist nun noch deutlicher herausgestellt worden. Dadurch soll verhindert werden, daß die Abrüstungsverhandlungen, je länger sie sich hinziehen, desto mehr zur Festigung und Formalisierung des status quo beitragen. So führt die Suche nach Teillösungen fast zwangsläufig zu den grundsätzlichen Ordnungsproblemen der internationalen Politik zurück und damit zu den politischen und ideologischen Ursachen der internationalen Spannungen, die durch den pragmatischen Weg der Teillösungen umgangen werden sollten. Es ist unvermeidlich, daß dabei auch die Deutschlandfrage wieder als Störungsfaktor auftritt, faßt sie doch die tieferen Ursachen der Ost-West-Spannung wie in einem Brennspiegel zusammen. Selbst wenn auf der bevorstehenden Gipfelkonferenz kein Wort über die Wiedervereinigung Deutschlands und das Berlin-Problem gesprochen würde, wäre dieser Problembereich, wie schon gezeigt wurde, dennoch in dem Thema „Verhinderung von Ueberraschungsangriffen"

enthalten, das automatisch zur Frage der Schaffung und Aufrechterhaltung von Inspektionszonen führt und damit das Gesamtproblem der europäischen Sicherheit aufrollt, für das es keine rein „technische", von der Deutschlandfrage getrennte Lösung geben kann.

Bessere Chancen für eine Teillösung scheinen dem Problem der Kernwaffenversuche beschieden zu sein. Eine Vereinbarung über die kontrollierte Einstellung der Versuche gilt als die relativ sicherste Maßnahme, um den „Klub" der Atommächte nicht weiter zu vergrößern[27], obgleich das Beispiel Frankreichs zeigt, wie schwer es ist, einer auf ihr nationales Prestige bedachten potentiellen Atommacht den Zutritt zu verwehren. Der Propagandawert einer solchen Vereinbarung als Beweis des Friedenswillens der beteiligten Mächte ist wahrscheinlich höher zu veranschlagen als ihre militärische Bedeutung. Die Auswirkungen eines Versuchsstops für das nukleare Wettrüsten werden von der Weltöffentlichkeit allgemein überschätzt. Die Produktion der nuklearen Massenvernichtungswaffen hat in den Vereinigten Staaten wie in der Sowjetunion eine „over-kill capacity" entstehen lassen, wie es im Jargon der Rüstungsexperten heißt; mit anderen Worten: den Saturierungspunkt überschritten. Der Schwerpunkt des Wettrüstens liegt nun bei der Produktion der Träger nuklearer Waffen und der Abwehrmittel. Die Einstellung der Versuche trägt für sich allein nur sehr wenig zur Verringerung der Kriegsgefahr bei. Daher führt auch diese Teillösung unmittelbar zu dem Gesamtproblem der Abrüstung zurück und damit zu den politischen Konflikten, die als die Hauptursachen der internationalen Spannung gelten müssen. Die Deutschlandfrage wird deshalb wie auf der Gipfelkonferenz von 1955 auch auf der von 1960 behandelt werden müssen, in welcher Form auch immer dies geschehen mag.

ANMERKUNGEN

1) Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 7—8/1960, S. 231—236.

2) Resolution 1148 (XII). Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 294.

3) Vgl. Teil II dieses Beitrags in Europa-Archiv 7—8/1960, S. 226.

4) Im Frühjahr 1958 war zwar, insbesondere auf amerikanischer Seite, der Plan erwogen worden, die Abrüstungskommission trotz des sowjetischen Boykotts einzuberufen; er wurde jedoch wieder fallengelassen. (Vgl. Europa-Archiv 12/1958, S. 10 827.)

5) Vgl. den von Dezember 1957 bis zum Herbst 1958 geführten Brief- und Notenwechsel zwischen der Sowjetunion und den Westmächten: Europa-Archiv 1/1958, S. 10 439 bis 10 447; 3—4/1958, S. 10 529—10 549; 5—6/1958, S. 10 593—10 600; 7/1958, S. 10 651 bis 10 655; 8/1958, S. 10 691—10 695; 10/1958, S. 10 753—10 756; 14/1958, S. 10 938—10 956; 18/1958, S. 11 069—11 075.

6) Vgl. das Memorandum der Sowjetregierung vom 5. Mai 1958, Wortlaut in Europa-Archiv 14/1958, S. 10 940ff.

7) Vgl. die einschlägigen Dokumente in Europa-Archiv 12/1958, S. 10 827—10 834. Der sowjetische Versuchsstop wurde im Oktober/November 1958 noch einmal durch eine Versuchsserie unterbrochen, angeblich um mit den im Spätsommer 1958 von den Vereinigten Staaten und Großbritannien unternommenen Versuchen gleichzuziehen (vgl. Erklärung der *TASS* vom 2. Oktober 1958 in: *Die Sowjetunion heute* [sowjetische Botschaft, Bonn], Nr. 29, 10. Oktober 1958).

8) Siehe Anmerkung 5.

9) Vgl. die einschlägigen Dokumente in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 069—11 072.

10) Im Anschluß an ihre Besprechungen in Camp David Ende März 1960, in denen sie neue Richtlinien für ihre Delegationen in Genf ausarbeiteten, schlugen Präsident *Eisenhower* und Premierminister *Macmillan* in einer gemeinsamen Erklärung vor, die schwächeren unterirdischen Explosionen aus dem Abkommen über die Versuchseinstellung auszuklammern, gleichzeitig aber durch einseitige Erklärungen ein befristetes Moratorium für diese Art von Explosionen zu vereinbaren. Während dieses Moratoriums sollen die drei Mächte durch ein gemeinsames Forschungsprogramm die technischen Verfahren zur

Verifizierung solcher Explosionen zu verbessern suchen. Als bisher noch ungelöste Probleme der Kontrollorganisation wurden in der Erklärung genannt: „die Frage einer angemessenen Anzahl von Inspektionen an Ort und Stelle, die Zusammensetzung der Kontrollkommission, das Personal der Kontrollposten, Abstimmungsverfahren, Vereinbarungen über Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken". (Wortlaut der Erklärung vom 29. März in: *The New York Times,* International Edition, Nr. 37 321, 31. März 1960.)

[11]) Vgl. die Dokumente zur Genfer Expertenkonferenz in: *La Documentation Française;* Notes et Etudes documentaires, Nr. 2512, 19. Februar 1959.

[12]) Vgl. die Erklärung des amerikanischen Außenministeriums zur Unterbrechung der Genfer Expertenkonferenz vom 18. Dezember 1958 *(Department of State Bulletin,* Vol. XL, Nr. 1019, 5. Januar 1959, S. 13) und die Note der amerikanischen Regierung an die Sowjetregierung vom 15. Januar 1959 *(Department of State Bulletin,* Vol. XL, Nr. 1023, 2. Februar 1959, S. 163).

[13]) Pressekonferenz im sowjetischen Außenministerium am 15. März 1959. Wortlaut in: *Prawda,* 16. März 1959 (engl. in *Current Digest of the Soviet Press,* Vol. X, Nr. 11, S. 35).

[14]) Auf der 13. Vollversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1958 wurde versucht, die Frage der internationalen Zusammenarbeit bei der *friedlichen* Erforschung des Weltraums aus dem Problem auszuklammern und im Rahmen der Vereinten Nationen weiter zu behandeln. Auch diese Verhandlungen sind nicht recht weitergekommen; mit der entscheidenden Frage der Benutzung des Weltraums zu *militärischen* Zwecken aber hatten sie ohnehin nichts mehr zu tun. Vgl. Walter *Bödigheimer,* „Die Bemühungen um eine internationale Weltraum-Konvention (1957—1958)" in Europa-Archiv 6/1959, S. 172—180.

[15]) Resolution 1252 D (XIII) vom 4. November 1958. Die durch diese Resolution zunächst nur für ein Jahr vorgesehene Erweiterung der Abrüstungskommission wurde von der 14. Vollversammlung auf unbegrenzte Zeit verlängert (Resolution 1403 [XIV] vom 21. November 1959).

[16]) Wie sehr die Westmächte unter dem Eindruck der Berlin-Krise daran interessiert waren, die Abrüstungsverhandlungen auch um den Preis bedeutender institutioneller Zugeständnisse wieder in Gang zu bringen, hat der britische Außenminister, Selwyn *Lloyd,* in seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 17. September 1959 angedeutet: „Bei all diesen Besprechungen [über die Einstellung der Kernwaffenversuche und das Problem der Ueberraschungsangriffe] wartete ich jedoch besorgt auf den Augenblick, in dem es wieder zweckmäßig würde, sich um Fortschritte auf dem Wege zu einem Abrüstungsabkommen in seinen umfassendsten Aspekten zu bemühen . . . Herr Couve de Murville, Herr Gromyko, Herr Herter und ich benutzten die Gelegenheit unserer Zusammenkünfte in Genf zur Behandlung gewisser europäischer Probleme, um über das Forum zu sprechen, auf dem neue Besprechungen stattfinden könnten." (Wortlaut der Rede: General Assembly, Official Records, 14th Session, 798th Plenary Meeting, 17. September 1959.)

[17]) Vgl. das Kommuniqué der vier Außenminister über Abrüstungsfragen, Europa-Archiv 15—16/1959, S. 530.

[18]) Wortlaut des Viermächte-Kommuniqués: *USIS,* 7. September 1959.

[19]) Resolution der Abrüstungskommission vom 10. September 1959, Wortlaut in: *Department of State Bulletin,* Vol. XLI, Nr. 1057, 28. September 1959.

[20]) Resolution 1378 (XIV) vom 20. November 1959.

[21]) Noch in dem am 12. Januar 1952 der Vollversammlung der Vereinten Nationen unterbreiteten „Friedensplan" wurde als erster Schritt das „vorbehaltlose Verbot der Atomwaffen" gefordert. Erst nach seinem Inkrafttreten sollten die Großmächte ihre konventionellen Rüstungen um ein Drittel herabsetzen. (Vgl. Hermann *Volle,* „Probleme der internationalen Abrüstung", Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 14, Frankfurt a. M. 1956, S. 114—116.)

[22]) In den sowjetischen Vorschlägen vom 30. September 1954 und vom 18. März 1955 sollte das Atomwaffenverbot in Kraft treten, nachdem 50 vH der vereinbarten Einschränkungen der konventionellen Rüstung durchgeführt sind. In den Vorschlägen vom 10. Mai 1955 war die Einschränkung der konventionellen Streitkräfte um 75 vH vorgesehen, bevor das Atomwaffenverbot in Kraft treten sollte. (Vgl. *Volle,* a. a. O., S. 118—121, 126 bis 128, 134—144.) In den Vorschlägen vom 27. März 1956 schließlich war die Schaffung eines Gleichgewichts der konventionellen Streitkräfte auf der Grundlage von 1 bis 1,5 Millionen Mann für die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion als Voraussetzung für das Verbot der Atomwaffen bezeichnet worden. (Vgl. Europa-Archiv 4/1960, S. 119—122.)

[23]) Vgl. die Dokumente über die sowjetischen Umrüstungsmaßnahmen in Europa-Archiv 7—8/1960, S. D 79—D 99.

[24]) Rede des britischen Außenministers vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 17. September 1959, siehe Anmerkung 16.

[25]) Vgl. S. D 108.

[26]) Abschnitt I, Absatz f, 7; Abschnitt II, Absatz j; Abschnitt III, Absatz b, 6. Vgl. S. D 111 und D 112.

[27]) Vgl. „The *n*th Country Problem and Arms Control", Planning Pamphlet No. 108, National Planning Association, Washington, Januar 1960.

IV. Teil: Die Sowjetunion und Deutschland vor der Gipfelkonferenz von 1960

Von Curt Gasteyger

„Europa läßt sich leider nicht wegoperieren, wie sich Deutschland nicht wegoperieren läßt. Und dieser Kontinent ist zum Weltbalkan geworden, dermaßen anfällig und haltlos, daß er für die Großmächte geradezu einen Zwang zur Intervention und Zonenpolitik bedeutet, weil alles, was sich die eine nicht sichert, fast automatisch und jedenfalls widerstandslos der andern zufällt. Sie sind gezwungen, zu handeln, als gäbe es kein Europa, sondern nur einen gefährlichen Hohlraum, und siehe, es gibt kein Europa." *Herbert Lüthi*

DIE WELTPOLITISCHE LAGE VOR DER GIPFELKONFERENZ

Ein kurzer, auf das Problem der sowjetischen Haltung zur Deutschlandfrage konzentrierter Ueberblick über die weltpolitische Lage am Vorabend der Pariser Gipfelkonferenz von 1960 zeigt folgende Situation:

Die waffentechnische Entwicklung hat die Bipolarität der West-Ost-Auseinandersetzung noch stärker hervortreten lassen.

Dabei ist unverkennbar, daß die Sowjetunion mit größten Anstrengungen ein Uebergewicht auf allen Gebieten, politisch, wirtschaftlich, militärisch und technisch, über die Vereinigten Staaten zu erreichen sucht, was ihr auf einigen Sektoren bis zu einem gewissen Grade auch gelungen zu sein scheint.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen sieht die Sowjetunion in der Schaffung einer Atmosphäre der Entspannung und der Propagierung der „friedlichen Koexistenz" das beste Mittel zur weiteren Stärkung ihrer machtpolitischen Stellung auf internationaler und ihres Wirtschaftspotentials auf nationaler Ebene.

Koexistenz ist nach der sowjetischen Auffassung jedoch nur dann möglich, wenn von der gegenwärtigen Einflußsphäre des kommunistischen Blocks als einem undiskutierbaren Faktum ausgegangen wird. Zu erörtern ist mit anderen Worten die Liquidation der *völkerrechtlichen* Ueberbleibsel des Zweiten Weltkriegs, nicht aber dessen bedeutsamste Folge: die gewaltige Ausdehnung des kommunistischen Machtbereichs und die damit verbundene Verschiebung des Kräfteverhältnisses in Europa und Asien[1].

Nach Ansicht der Sowjetführer vermag heute der kommunistische Block dank seinem in den vergangenen Jahren erworbenen Machtzuwachs zur Bewahrung des Friedens entscheidend beizutragen. Den ersten und sichtbarsten Beweis dazu glaubt die Sowjetunion durch ihre Intervention im Suezkonflikt und ihre Atomdrohungen gegenüber Frankreich und Großbritannien geleistet zu haben. Damals konnte sie mit sichtbarem Erfolg als Axiom vertreten, daß jede dem Interesse der Sowjetunion widersprechende Handlung für diese eine Existenzfrage darstelle und die Androhung der schärfsten Gegenmaßnahmen rechtfertige[2]. Jedenfalls nimmt die Sowjetunion heute das Recht in Anspruch, alles, was ihrer Auffassung von „Koexistenz" und „Entspannung" nicht entspricht, als Verletzung dieser bei-

den Grundsätze und als Rückkehr zum „Kalten Krieg" zu brandmarken. Der Ausspruch von Ministerpräsident *Chruschtschow:* „Jetzt kommt alles darauf an, daß kein einziger Staat durch irgendwelche Handlungen die Lage kompliziert[3]", kennzeichnet deutlich diese Situation. Die Besuchsreisen Chruschtschows und die bevorstehende Gipfelkonferenz haben im Westen eine Atmosphäre geschaffen, in der eine wirksame Gegenpropaganda wenn nicht unmöglich, so doch ungemein erschwert wurde[4]. Damit scheint der Sowjetunion weitgehend ihr Versuch gelungen zu sein, mittels einer ihr von vornherein zugestandenen Intransigenz das für den Westen politisch noch Mögliche zu bestimmen[5]. Zum mindesten sind die westlichen Staatsmänner infolge der hochgesteigerten Hoffnungen ihrer Völker auf Entspannung in ihrer Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt, da sie aus Rücksichtnahme auf ihre Wähler kaum Schritte unternehmen wollen, die zwar sachlich gerechtfertigt oder sogar unerläßlich wären, der „allgemeinen Stimmung" aber widersprechen würden.

Es sind vielfältige Gründe, die es der Sowjetunion ermöglichten, durch Besuchsreisen eine Atmosphäre unechter Entspannung zu schaffen, ohne die *politischen Probleme* der Liquidation des Zweiten Weltkrieges einer Lösung näher zu bringen. Der unmittelbare Kontakt der Sowjetführer mit weiten Kreisen der westlichen Bevölkerung hat wesentlich zur Entstehung dieser Atmosphäre beigetragen. Erstmals konnten sich die Sowjetführer, bisher ob ihrer brutalen Methoden gefürchtet oder doch mit größtem Mißtrauen betrachtet, als „Menschen wie du und ich" zeigen, was sie mit den vertrauten und immer wieder wirksamen Gesten des Händeschüttelns, der Umarmung kleiner Kinder und der Zurschaustellung einer ungeheuren Zuversicht und Selbstsicherheit taten. Auf diese Weise gelang es, das bisher unpersönliche, ja feindselige Verhalten, das man ihnen als Vertretern eines totalitären Regimes entgegengebracht hatte, durch ein fast zwischenmenschliches Verhältnis zu ersetzen und damit bei den Massen die innere Abwehr und Ablehnung, wenn nicht völlig zu überwinden, so doch abzuschwächen. Für diese mußte die Sowjetunion den „bösen Zug einer friedensbedrohenden Macht" verlieren, was gerade jene Atmosphäre der Entspannung schuf, die den Hoffnungen auf Verständigung und Frieden einen ungewöhnlichen Auftrieb gab[6].

Einer Präzisierung bedarf schließlich noch das Wort „Koexistenz", so wie es von sowjetisch-kommunistischer Seite aufgefaßt wird. Für *Chruschtschow* bedeutet Koexistenz nicht ein statisches Nebeneinander des „Kapitalismus" und des „Kommunismus", sondern einen ständigen dynamischen Prozeß in Richtung auf eine Stärkung des kommunistischen Systems. Davon ausgehend sieht er die Erhaltung des status quo nicht als ein „Stillhalteabkommen" an, sondern als die „soziale und wirtschaftliche Revolution, wie sie sich gegenwärtig in der Sowjetunion, in der Chinesischen Volksrepublik und anderswo in Asien und Afrika im Vormarsch befindet".[7] Der status quo, wie er von den Westmächten für Europa als gegeben erachtet wird, ist in dieser Sicht für die Sowjetunion nur so lange zu respektieren, als er den unaufhaltbaren sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt im kommunistischen Sinne nicht hindert.

ENTWICKLUNGEN IN DER SOWJETPOLITIK

Die Hauptmotive dieser Dynamik und Selbstsicherheit der sowjetischen Politik liegen in einigen Entwicklungen und Ereignissen der letzten Jahre begründet.

Auf sie wurde in dieser Zeitschrift verschiedentlich hingewiesen[7a], so daß auf ihre nochmalige Behandlung verzichtet werden kann. In diesem Zusammenhang interessiert nur ihre psychologische Auswirkung auf die Sowjetführer. Sie ist um so bedeutsamer, als seit dem Rücktritt von Ministerpräsident *Bulganin* (1958) die Staatspolitik abermals im wesentlichen nur von einem Mann bestimmt wird. Wiederum ist es nicht mehr ein Führungskollektiv, dessen Reaktionen auf innen- oder weltpolitische Ereignisse infolge der Verschiedenheit der Charaktere seiner Mitglieder ausbalanciert werden, sondern eine einzelne, dazu ungewöhnlich dynamische und impulsive Persönlichkeit, bei der die Entscheidungen liegen. Bei *Chruschtschow* scheinen in allen Entschlüssen und Ueberlegungen irrational begründete Ueberzeugungen mitbestimmend, wenn nicht oftmals sogar ausschlaggebend zu sein. Jedenfalls spielen bei ihm Faktoren eine Rolle, die ein von Sentiment und Ressentiment freies, nüchternes Verhandeln stark beeinflussen und unter Umständen außerordentlich erschweren können.

Aus der beinahe messianischen Ueberzeugung vom unvermeidlichen Sieg des Kommunismus[8] schöpft *Chruschtschow* seine oft überhebliche Selbstsicherheit. Er sieht sich in seinem Glauben bestärkt einmal durch die Erfolge der Sowjetunion auf vielen Gebieten der Wissenschaft und der Technik, insbesondere der Raketentechnik (Sputnik, Lunik), die dem nie eingestandenen, aber stets vorhandenen Unterlegenheitsgefühl der Russen gegenüber dem Westen eine gewaltige Genugtuung verschafften. Zum anderen war für die Sowjetführer die Tatsache nicht minder wichtig, daß sie 1956 in verhältnismäßig kurzer Zeit und durch eine bisher noch nie erprobte gemeinsame Kraftanstrengung aller kommunistischen Staaten die Krise im Ostblock überwinden konnten. Was für Moskau als Fazit aus dieser Herbstkrise von 1956 aber beinahe noch bedeutsamer erschien, war das — wenn auch mit Protesten verbundene — passive Verhalten der Westmächte anläßlich der sowjetischen Intervention in Ungarn. Das Erstaunen über die Haltung vor allem der Vereinigten Staaten war um so größer, als deren Eingreifen in Ungarn auf Grund des Friedensvertrages zu rechtfertigen gewesen wäre. Es wurde denn auch von den Sowjetführern befürchtet und — was von Augenzeugen bestätigt wird — als Möglichkeit durchaus in Rechnung gezogen. Daß nichts Derartiges geschah, konnte sie nur mit größter Genugtuung erfüllen und wurde als die vom Westen stillschweigend gegebene Anerkennung des sowjetischen Einflußbereiches in Mittel- und Osteuropa gedeutet. Dieser nicht vorhergesehene, ohne eigene Konzessionen erreichte Erfolg beseitigte, nachdem einmal die unmittelbaren Folgen der Revolution in Ungarn überwunden worden waren, etwa noch vorhandene Bedenken hinsichtlich einer stärkeren politischen und wirtschaftlichen Integration der europäischen Volksdemokratien, insbesondere der DDR. Eine Lockerung der Bindungen, etwa im Rahmen eines militärpolitischen Disengagements, steht für die Sowjetunion nach den Erfahrungen vom Herbst 1956 noch weniger zur Diskussion als zuvor, wie an anderer Stelle gesagt worden ist[9].

Auf diesem inneren und äußeren Machtzuwachs basierte die Feststellung, der *Chruschtschow* für den künftigen Weg seines Landes wahrscheinlich die größte Bedeutung zumaß: die im Suezkonflikt erstmals ganz deutlich in Erscheinung getretene Anerkennung der Sowjetunion als die zweite, den Vereinigten Staaten ebenbürtige Hauptmacht in dem weltpolitischen System der Gegenwart.

Mit um so mehr Recht glaubt *Chruschtschow* auf zweiseitigen Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten oder, als Alternative, auf eine Gipfelkonferenz drän-

gen zu können — ein Bemühen, das er, seit er an der Spitze des Sowjetstaates steht, ständig verstärkte. Regelmäßig machte er seine Offerten zu einer Zusammenkunft auf höchster Ebene in der Zeit von Krisen, an deren Zustandekommen die Sowjetunion entweder direkten oder indirekten Anteil hatte: so im Sommer 1958 anläßlich der Mittelost-Krise und im Winter 1958/59 bei der Berlin-Krise[10]. Daß für Chruschtschow, zum mindesten auf kurze Sicht, das Zustandekommen eines Treffens mit dem amerikanischen Präsidenten das primäre Ziel war und nicht die wenige Monate vorher noch in ultimativer Form geforderte „Lösung" des Berlin-Problems, zeigte seine Bereitschaft zu deren weiterem Aufschub. Ohne daß er in der Sache irgendwie nachzugeben brauchte, waren ihm zwei wesentliche Zugeständnisse gemacht worden: die Einladung zu einer Reise in die Vereinigten Staaten und das damit verbundene Treffen mit Präsident *Eisenhower* (neben demjenigen mit dem britischen Premierminister und dem französischen Präsidenten) sowie die Zustimmung der Westmächte zu einer Gipfelkonferenz.

Es war nicht schwer vorauszusehen, daß dieses Entgegenkommen des Westens die Zuversicht der Sowjetführer und insbesondere *Chruschtschows* in die Ueberlegenheit des eigenen und die Schwäche des „kapitalistischen" Systems noch weiter steigern würde. Das zeigte sich an der in zunehmendem Maße herausfordernden, vielfach beleidigenden Haltung gegenüber westlichen Politikern[11], vor allem gegenüber Bundeskanzler *Adenauer* und der Bundesrepublik Deutschland.

DIE ABWERTUNG DER DEUTSCHLANDFRAGE

Symptomatisch für das Bestreben der Sowjetunion, die Deutschlandfrage zu einem örtlichen Problem von untergeordneter Bedeutung zu degradieren, ist folgender Ausspruch *Chruschtschows:*

„Die Bevölkerung der Welt beträgt ungefähr zweieinhalb Milliarden Menschen, und es gibt ungefähr 80 Millionen Deutsche. Die Frage der Bewegung der Gesellschaft auf den Kommunismus hin betrifft alle Völker. Aber das Deutschlandproblem betrifft hauptsächlich Deutschland. Natürlich ist dies ein akutes und wichtiges Problem. Wir sind für die Einheit Deutschlands, und das deutsche Volk will die Einheit. Aber können die Völker der Welt existieren, wenn die beiden deutschen Staaten nicht miteinander vereinigt sind? Sie können es, und sie können es sogar recht gut. Können die Deutschen ohne Wiedervereinigung leben? Sie können es, und sogar recht gut. Auch wenn das Problem wichtig ist, so ist es doch nicht grundsätzlich[12]."

„Die Wiedervereinigung" — so sagte Chruschtschow den ostdeutschen Arbeitern[13] — „ist lediglich eine Frage der Zeit. Natürlich ist die Grundlage, auf der sie [sc. die Deutschen] vereinigt werden, sehr wichtig. Deshalb übereilt nichts! Der Wind bläst euch nicht ins Gesicht." Da die Zeit nach seiner Ansicht ohnehin für den Kommunismus arbeitet, besteht kein Anlaß, das gegenwärtig für eine Lösung im kommunistischen Sinne noch nicht „reife" Problem der Wiedervereinigung ernsthaft aufzugreifen. Alle in den letzten Jahren von sowjetischer und ostdeutscher Seite gemachten „Wiedervereinigungs"-Vorschläge sind auf lange Zeiträume angelegt; ganz werden sie erst verständlich, wenn man dies bei ihrer Beurteilung miteinbezieht[14].

Wenn einmal — was das erklärte Ziel der Sowjetunion ist — die Besatzungsrechte erst aufgehoben sind, dann besteht für die vier Siegermächte weder eine rechtliche Verpflichtung noch die formale Möglichkeit mehr, auf die innere Gestal-

tung Deutschlands unmittelbar einzuwirken. So ist *Chruschtschows* Erklärung in seiner bekannten Leipziger Rede im Frühjahr 1959[15] aufzufassen, daß an das Problem der Wiedervereinigung vom *Klassenstandpunkt* herangegangen werden solle. Der „innere Widerspruch" — so gibt ein ostdeutscher Theoretiker erläuternd zu verstehen[16] — „zwischen den reaktionärsten Teilen des westdeutschen Monopolkapitals einerseits und den friedliebenden Menschen ganz Deutschlands andererseits . . . kann nur im Klassenkampf durch die Beseitigung der einen, der reaktionären Seite durch die andere, die revolutionäre Seite gelöst werden". Eine solche Auseinandersetzung könne jedoch „nicht von außen" gelöst werden, sie sei eine innere Angelegenheit der beiden deutschen Staaten. Immerhin wird zugegeben — und damit der entscheidende Punkt berührt —, daß „die Sowjetunion den friedliebenden und demokratischen Kräften in Deutschland den Kampf zur Lösung der inneren Widersprüche" erleichtere.

Für Chruschtschow kann deshalb der status quo in Deutschland ebenso wie alle mit rechtlichen Klauseln und Garantieversprechen versehenen Wiedervereinigungsvorschläge letztlich nicht maßgebend und bindend sein, weil er status quo und Wiedervereinigung als Teil des sozialen und wirtschaftlichen Prozesses betrachtet, der die Dynamik der kommunistischen Expansion kennzeichnet und der weder durch „Koexistenz" noch durch vertragliche Vereinbarungen aufgehalten werden kann. Wenn dem so ist, dann erklärt sich das Fehlen jeden Interesses der Sowjetregierung an einer internationalen Erörterung der Deutschlandfrage ebenso wie ihr Interesse an einer immer stärkeren politischen Stabilisierung und wirtschaftlichen Entwicklung der DDR. Daß deren Zugehörigkeit als fester und untrennbarer Bestandteil des sozialistischen Lagers außerhalb jeder Diskussion steht, hat *Chruschtschow* wohl am deutlichsten in seiner Stettiner Rede im Sommer 1959 zum Ausdruck gebracht[17]:

„Die westliche Grenze der sozialistischen Länder verläuft dort, wo die Grenze zwischen der DDR und der Bundesrepublik verläuft. Wir betrachten diese Grenze der DDR als unsere gemeinsame Grenze, als Linie, welche die sozialistische Welt von der kapitalistischen Welt trennt. Diese Grenze ist für jedes Land des Warschauer Paktes, für jedes Land des sozialistischen Lagers ebenso unantastbar und heilig wie die eigene Grenze, und wir sagen und sagen es immer wieder, daß wir für diese Grenze gegen jeden kämpfen werden, der auf sie einen Anschlag verübt."

Es bedurfte nicht erst der Berlin-Krise, um sichtbar werden zu lassen, daß die Etablierung der DDR als international anerkannter zweiter deutscher Staat nach sowjetischer Auffassung nur noch eine Frage der Zeit und nicht mehr eine Frage grundsätzlicher Erwägungen ist. Spätestens seit der Nichtintervention des Westens in Ungarn im Jahre 1956 glauben sich Moskau und Pankow in der Annahme bestärkt, daß der Westen sich implicite auch mit der Existenz der DDR als integrierendem Bestandteil des „sozialistischen Lagers" abgefunden habe. Die verständnisvolle Beurteilung der Zweistaaten-Theorie in manchen afrikanischen und asiatischen Staaten und auch in einigen Kreisen des Westens, insbesondere in Großbritannien[18], unterstützt diese Annahme in eindrucksvoller Weise. Wenn auch die offizielle Politik der Westmächte die völkerrechtliche Anerkennung der DDR nach wie vor nicht in Betracht zieht, so hat sich doch die sowjetische These, daß es derzeit wenig Zweck habe, über die deutsche Frage auf der internationalen Ebene zu verhandeln, trotz aller Gegenwehr der Bundesrepublik auch im Westen weiterhin durchgesetzt. Der Verbesserung der Ost-West-Beziehungen durch Teil-

maßnahmen auf dem Gebiet der Abrüstung wird allgemein der Vorrang eingeräumt. Da aber die derzeit erreichbaren Teillösungen des Abrüstungsproblems — wie weiter oben gezeigt wurde[19] — nur wenig zur Minderung der Kriegsgefahr beitragen können und alle Vorschläge für weiterreichende Abmachungen zwangsläufig zu den grundsätzlichen Fragen der internationalen Politik zurückführen, bedeutet dies, daß die eingangs definierten sowjetischen Vorstellungen vom status quo und von der „Koexistenz“ stetig weiter vordringen.

UNTEILBARE KOEXISTENZ

Die These, daß man, um eine Entspannung zu erreichen, „auf dem Gipfel“ nicht über unlösbare Fragen reden solle, reduziert die Deutschlandfrage als Tagesordnungspunkt der nächsten Gipfelkonferenz auf die Probleme eines Interims-Arrangements für Berlin, wobei die Westmächte sich einig zu sein scheinen, daß eine Aenderung des rechtlichen Status nicht in Frage kommt. Selbst wenn es gelingt, auf dieser Grundlage eine neuerliche Verschärfung des Konfliktes um Berlin zu vermeiden, vermag niemand den Westmächten eine Garantie zu geben, daß die Sowjetunion nicht nach einigen Jahren „dynamischer Koexistenz“ die Situation in Berlin erneut als „anomal“ und der politisch-sozialen Entwicklung widersprechend bezeichnet und dann — als notwendige Folge der „Bewegung der Völker auf den Kommunismus hin“ — die endgültige Einverleibung Berlins in den kommunistischen Block zur Voraussetzung für das weitere Fortdauern der Koexistenz macht[20]. Wie leicht eine solche Situation geschaffen werden kann, zeigt *Chruschtschows* Brief an Bundeskanzler *Adenauer* vom 28. Januar 1960, in dem es in bezug auf die Unterzeichnung eines Friedensvertrages mit den beiden deutschen Staaten heißt:

„Wenn sich einige Staaten weigern sollten, den Friedensvertrag zu unterschreiben, so wird auch dann klar sein, wofür sie sind: für Frieden oder für Krieg, für Entspannung und freundschaftliche Beziehungen zu allen Ländern oder für den ‚kalten Krieg‘. Dies wird klar sein, denn den Kampf gegen die Länder zu beginnen, die den Friedensvertrag unterschrieben haben, würde bedeuten, keine friedliebenden Ziele zu verfolgen[21].“

Ein Rückzug des Westens, von welcher „anomalen“ Position auch immer, hätte deshalb nicht nur keine „Entspannung“ und „Befriedung“ zur Folge, sondern würde neue Spannungen heraufbeschwören, die früher oder später abermals ein neues Zurückweichen notwendig machen, weil in der verschlechterten Situation eine Versteifung der internationalen Lage noch weniger in Kauf genommen werden würde als jetzt. Es zeigt sich, daß die Westmächte durch die Auflösung ihres die Probleme Deutschlands, der europäischen Sicherheit und der Abrüstung umfassenden „Verhandlungspaketes“ in eine Position geraten sind, von der aus sie gerade in der Berlin-Frage kaum einen Stellungswechsel vornehmen können, ohne gleichzeitig zurückgehen zu müssen. Ihr Verhandlungsspielraum gegenüber der Sowjetunion ist deshalb so gering geworden, weil die einzelnen „Manövrierfelder“ voneinander getrennt worden sind und damit ein Verhandeln auf der Basis des *do ut des* kaum mehr möglich ist. So hatte schon die Genfer Außenministerkonferenz zum Resultat, daß an ihrem Ende „der Westen mindestens in der Berlin-Frage bereits in die Rolle dessen gedrängt ist, der etwas geben soll“.[22]

Damit, daß zunächst die Deutschlandfrage aus dem Verhandlungspaket herausgelöst wurde, um auf dem wichtigeren Gebiet der Abrüstung Fortschritte zu erzielen, war vielleicht ein mögliches Hindernis für die dafür benötigte „Entspan-

nung" beseitigt. Die Wiedervereinigung wurde aber auf eine Ebene geschoben, die es der Sowjetunion erleichterte, sie immer mehr zu einer „inneren Angelegenheit der beiden deutschen Staaten" zu erklären und so aus dem Verantwortungsbereich der vier Siegermächte auszuscheiden.

Heute ist die Trennung des Abrüstungs- und Sicherheitskomplexes vom Deutschlandproblem so weit fortgeschritten, daß dieses von der Sowjetunion unter den Schild der „Nichteinmischung" gestellt und seine Lösung nur noch vom Ausgang der politisch-ideologischen Auseinandersetzung abhängig gemacht werden kann. Was bisher lediglich für Osteuropa verlangt wurde, nämlich die Hinnahme der sozialpolitischen Umwälzung als eine „innere Angelegenheit" dieser Länder, soll fortan auch für Deutschland gelten. Die Sowjetunion erhebt die Forderung nach einer Beachtung dieser Nichteinmischung mit um so mehr Nachdruck, nachdem sie sie zu einer der grundlegenden Voraussetzungen der Koexistenz deklariert hat. Für sie ist dabei ausschlaggebend, daß die Nichteinmischung eine von fremden Einflüssen ungestörte Konsolidierung der eigenen Positionen erlaubt. Ein besonders eindrückliches Beispiel für diese Haltung liefert die jüngste Erklärung Parteisekretär *Ulbrichts*, mit der er die Kollektivierungskampagne in der DDR (also nichts anderes als eben die Festigung des eigenen Regimes) begründete:

„Plötzlich stellen sie die Frage, ob der Eintritt der Bauern in die Genossenschaften mit dem Geist von Camp David zu vereinbaren sei. ... Aber was die Bauern betrifft, so ist die Lage doch folgende: Der Geist von Camp David, das ist der Geist der friedlichen Koexistenz, das heißt der *Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder*. Das bedeutet, daß beide Seiten in Camp David davon ausgehen, daß sie nicht Einfluß nehmen auf die gesellschaftlichen und staatlichen Verhältnisse in anderen Ländern. ... Daß der Uebergang der Bauern in der DDR zur genossenschaftlichen Arbeit in landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften vor der Gipfelkonferenz erfolgt ist, das ist ausgezeichnet[23]."

In ähnlichem Sinne zeichnet sich im ganzen Ostblock eine Straffung der Kontrolle der Sowjetunion ab. Sie ist Beweis dafür, daß die Sowjetunion von einer Position der Stärke aus verhandeln will und sich gerade durch die „Koexistenz" eine Verschärfung des politisch-ideologischen Kurses innerhalb ihres Machtbereiches glaubt erlauben zu können.

Die Tatsache, daß ein solches Vorgehen der Sowjetunion sowohl in Osteuropa wie in der DDR möglich ist, ohne daß sie deswegen einen ernst zu nehmenden Protest von seiten des Westens zu befürchten hätte, hat eine für die weitere Gestaltung des Ost-West-Verhältnisses entscheidende Konsequenz: Da die Westmächte ihre These, daß Entspannung erst möglich sei, wenn die Ursachen der Spannung behoben wurden, zugunsten einer vorrangigen Behandlung der Teilprobleme der Abrüstung aufgegeben haben, ist der „Regelkreis"[24] der unter sich zusammenhängenden weltpolitischen Probleme an einer entscheidenden Stelle unterbrochen, von der aus es außerordentlich schwer sein wird, auf die Fragen zurückzukommen, die die Gründe des Konfliktes darstellen, und ihre Behandlung zu verlangen. So sehr denn auch ein Abkommen über die Abrüstung zu begrüßen wäre, so gefährlich könnte die daraus folgende Entspannung für die ungelöste Problematik der europäischen Ordnung und Deutschlands (um in diesem geographischen Bereich zu bleiben) sein: „Das Interesse für ihre Erörterung könnte schwinden in dem Augenblicke, wo ein Abkommen in der unendlich komplizierten

Abrüstungsmaterie erreicht worden ist und jeder, also insbesondere die Bundesrepublik, als ‚Friedensstörer' bezeichnet wird, der dennoch darauf beharren würde. Wenn nun auch westlicherseits die Versuchung bestünde, die deutsche Frage vorübergehend aus dem Pflichtenheft der Mächte überhaupt zu streichen und als störendes Hindernis des neuen, auf Abrüstungshoffnungen gegründeten Koexistenzversuches zu beseitigen" [25], dann würde die Sowjetunion alles daransetzen, ein solches „Moratorium" als willkommenen Zeitgewinn für sich zu nutzen und seine Beendigung zu verhindern. „Was einmal vom (kapitalistischen) Wagen gefallen ist" — sagte *Chruschtschow* in seiner plastischen Ausdrucksweise[26] —, „kann nicht wieder zurückgewonnen werden, indem man in die Vergangenheit zurückgreift."

Solange die Westmächte — wenn nicht in ihren Deklarationen, so doch in der diplomatischen Praxis — den status quo als vorläufige Basis statt als Objekt der Verhandlungen betrachten, klammern sie den für die Gestaltung des Verhältnisses zur Sowjetunion entscheidenden Teil aus der politisch-geistigen Auseinandersetzung mit dem kommunistischen System aus. Es wird dabei übersehen, daß der politisch-soziale Prozeß, die „Bewegung der Völker auf den Kommunismus hin", nach sowjetischer Auffassung einen integrierenden Bestandteil des dynamisch verstandenen status quo bildet und gerade deshalb mit allen Fragen, die um die Neuordnung eines weltpolitischen modus vivendi kreisen, aufs engste verbunden ist.

Die Grundprobleme einer auch Mittel- und Osteuropa umfassenden Friedensordnung lassen sich nicht durch diplomatische „Schönheitsoperationen auf dem Gipfel" wegoperieren — um an das eingangs zitierte Wort von Herbert *Lüthi* wieder anzuknüpfen. Nur wenn die Westmächte Europa in keinem Moment der Verhandlungen zu einem „Hohlraum" (als einem wegen der Nichteinmischung „unantastbaren" Feld) werden lassen, sondern ein geistig-politisches und soziales Programm entwickeln, das seinerseits den dynamischen Gehalt des „status quo" bestimmt, können sie hoffen, der sowjetischen Koexistenzpolitik auf die Dauer standzuhalten. Das bedeutet, daß Teillösungen der allgemeinen Abrüstung, der speziellen europäischen Sicherheitsprobleme wie der Deutschlandfrage nicht als Ziele an sich gelten dürfen, sondern immer nur als Etappen auf dem Wege zur Verwirklichung eines solchen Gesamtprogramms. Es wäre dies die Gelegenheit, die Koexistenz gleichermaßen auch für die Sowjetunion als eine Verpflichtung darzustellen, an der die Ernsthaftigkeit ihrer Entspannungspolitik gemessen werden kann. Sie wäre vor die Alternative gestellt, Europa nicht als einen für ihr weiteres Vordringen geeigneten Raum zu betrachten, sondern ihr Interesse an der eigenen Sicherheit und einer Abrüstung durch greifbare Beiträge zu einer Stabilisierung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Europa zu demonstrieren. Das erscheint jedoch nur dann erreichbar, wenn es den Westmächten gelingt, die Kluft zwischen ihrem auf der Genfer Außenministerkonferenz vorgelegten Deutschlandplan und den gegenwärtigen Abrüstungsplänen so zu überbrücken, daß ein sinnvoller Zusammenhang zwischen dem deutschen Problem, dem europäischen Sicherheitsproblem und dem Abrüstungsproblem wiederhergestellt und zur Voraussetzung für weitere Verhandlungen gemacht wird. Die zu erwartenden Einwände der Sowjetunion, daß es sich hier um voneinander unabhängige Probleme handele, sind mit dem Argument zu entkräften, daß es hier um ein Anliegen geht, dessen Erfolg oder Mißerfolg den Prüfstein für die

Möglichkeit einer friedlichen Koexistenz auch im Weltmaßstab bildet. Die Forderung nach einer umfassenden Friedensorganisation, die in den Abrüstungsvorschlägen der Westmächte vom 14. März 1960 an zentraler Stelle steht (vgl. S. 285 und D 109 ff.), bietet den konkreten Ansatzpunkt für eine solche Politik. Um sie mit Leben zu erfüllen, müßten freilich die Verhandlungen über die Europapolitik aus dem Gezänk um handelspolitische Detailfragen herausgehoben und auf einem staatsmännischen Niveau geführt werden, das ihrer weltpolitischen Bedeutung entspricht und ihnen für die künftige Gestaltung der gesamteuropäischen Probleme einen wegweisenden Charakter gibt.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. hierzu George F. *Kennan*, „Peaceful Coexistence; A Western View" in: *Foreign Affairs*, Bd. 38, Januar 1960, Nr. 2, S. 178f.

2) Vgl. das anregende Buch von Helmut *Schoeck*, „Was heißt politisch unmöglich?", Zürich 1959, S. 152.

3) Rede *Chruschtschows* nach seiner Rückkehr aus Asien; Wortlaut: *Soviet News* (sowjetische Botschaft, London), Nr. 4226, 7. März 1960.

4) Vgl. hierzu die aufschlußreiche Bewertung des Amerika-Besuches von *Chruschtschow* bei Thomas J. *Dodd*, „Das Risiko der Koexistenz", Freiburg 1960.

5) *Schoeck*, a. a. O., S. 24.

6) Eine hochinteressante Analyse der Gefahren dieser Besuchsdiplomatie gibt Eugen *Böhler*, „Zur Psychologie der Massen in der Phase der Besuchsdiplomatie" in: *Neue Zürcher Zeitung* (fortan zit. *NZZ*), 9. Januar 1960.

7) Zitiert nach Walter *Lippmann*, „The Communist World and Ours", London 1959, S. 13. Hierzu auch Heinz *Fiedler*, „Der sowjetische Neutralitätsbegriff in Theorie und Praxis", Köln 1959, S. 222: „Die Schwächung des gegnerischen Lagers soll sich in der Koexistenzphase aber nicht länger — darin liegt der entscheidende Unterschied zur Spätzeit der stalinistischen Epoche — durch die unfruchtbar gewordene *action directe*, sondern durch die *action indirecte* vollziehen."

7a) Vgl. u. a. Boris *Meissner*, „Die Ergebnisse des 21. Parteikongresses der KPdSU" in Europa-Archiv 7—8/1959, S. 209—260; Erich *Kordt*, „Außenpolitische Aspekte und Probleme des 21. Parteikongresses der KPdSU" in Europa-Archiv 17/1959, S. 555 bis 568.

8) Vgl. hierzu das demnächst erscheinende Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik „Die internationale Politik 1956—1957", insbes. das Kapitel „Kontinuität und Dynamik der sowjetischen Außenpolitik".

9) Vgl. Teil II dieses Beitrags in Europa-Archiv 7—8/1960, S. 222ff.

10) Vgl. hierzu Nikolai *Galay*, „The Unstable Status Quo" in: *Bulletin* (Institute for the Study of the USSR), Januar 1960, S. 4.

11) Vgl. Nikolas *Benckiser*, „So ist er" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Februar 1960.

12) Wortlaut: *Prawda*, 27. März 1959 (engl. in: *Current Digest of the Soviet Press*, Bd. XI, Nr. 13, S. 4.

13) Ebenda.

14) Noch im Frühjahr 1959 hatte *Chruschtschow* rundweg erklärt, er würde auf einer Viermächtekonferenz „in keinem Fall" über die deutsche Wiedervereinigung diskutieren (*Prawda*, 25. Februar 1959).

15) Vgl. Anmerkung 12.

16) Roman *Walther*, „Die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Nationen in der Deutschlandpolitik der Sowjetunion nach 1945" in: *Staat und Recht* (Ost-Berlin), 8. Jg., September 1959, Nr. 9, S. 1070.

17) *Iswestija*, 18. Juli 1959.

18) Vgl. hierzu u. a. die jüngsten Berichte über die Leipziger Messe in: *NZZ*, 11. März 1960, und den Aufsatz von Sebastian *Haffner* in: *Observer*, 10. April 1960.

19) Vgl. Teil III dieses Beitrags auf S. 281 bis 287 dieser Folge.

20) Vgl. hierzu *Kennan*, a. a. O. (Anm. 1), S. 180: „Unvermeidlich taucht der Gedanke auf: wenn derartiges [sc. die kommunistische Machtergreifung in Osteuropa] diesen Völkern durch Mittel, die keine offene militärische Aggression bedeuteten, angetan werden konnte und wenn man heute von uns verlangt, dies als etwas zu akzeptieren, das nicht im Zusammenhang mit der friedlichen Koexistenz diskutiert werden darf, wie vielen anderen Völkern könnte es dann auch angetan werden, unter dem Deckmantel eben dieser Koexistenz, die zu akzeptieren man uns auffordert?"

21) Brief *Chruschtschows* an Bundeskanzler *Adenauer* vom 28. Januar 1960; Wortlaut in Europa-Archiv 4/1960, S. D 33—D 40.

22) Wilhelm *Grewe*, „Ueber die ‚Gipfel'-Diplomatie" in: *NZZ*, 10. Januar 1960.

23) *Neues Deutschland*, 1. April 1960 (Hervorhebungen vom Verfasser).

24) Vgl. hierzu Wilhelm *Cornides*, „Deutschland im ‚Regelkreis' der Konferenzdiplomatie; zum Stand der Genfer Verhandlungen" in Europa-Archiv 13/1959, S. 405—409.

25) Vgl. „Deutsche Frage und Gipfeldiplomatie", in: *NZZ*, 4. November 1959.

26) Pressekonferenz *Chruschtschows* über das Deutschland-Problem, *Prawda*, 20. März 1959.

Die V. Republik im Spiegel französischer Literatur

Von Günter Schütze

André *Siegfried*, „De la IVème à la Vème République", Paris: Editions B. Grasset 1958, 320 Seiten.

Maurice *Duverger*, „La Vème République", Paris: Presses Universitaires de France 1959, 323 Seiten.

Léo *Hamon*, „De Gaulle dans la République", Paris: Editions Plon 1958, 207 Seiten.

Alfred *Fabre-Luce*, „Gaulle deux", Paris: Editions R. Juillard 1958, 171 Seiten.

François *Fontaine*, „La démocratie en vacances", Paris, Editions R. Juillard 1959, 215 Seiten.

Pierre *Viansson-Ponté*, „Risques et chances de la Vème Republique", Paris: Editions Plon 1959, 76 Seiten.

Die erste Phase der V. Republik, im algerischen Aufstand vom 13. Mai 1958 geboren, ging mit der Rebellion der europäischen Ultras in Algier am 24. Januar 1960 zu Ende. Für die Entwicklung der V. Republik ist die Durchsetzung der Staatsautorität im Januar 1960 von fast ebenso entscheidender Bedeutung, wie es vor eineinhalb Jahren die Bewegung des 13. Mai war. Die gegenwärtig vorliegende Literatur zur V. Republik konnte die Zuspitzung der Lage und das klärende Gewitter, das durch die Rebellion in Algier heraufbeschworen wurde, weder vorhersagen noch behandeln. Es wäre ungerecht, wollte man die Aussagen im Lichte der dramatischen Woche vom 24. bis zum 31. Januar rückblickend werten und beurteilen.

Ein neues Regime nimmt nur langsam Gestalt an, darum konnten François *Fontaine* und Pierre *Viansson-Ponté* bereits über mehr Erfahrungsmaterial verfügen als die anderen vier Autoren. Diesem Gesichtspunkt muß Rechnung getragen werden, wenn man den vier Autoren gerecht werden will. Die algerische Januarrevolte wird eine Flut von Literatur hervorbringen, so wie der Maiaufstand des Jahres 1958 ein dankbares Objekt mehr oder weniger sensationeller Betrachtungen gewesen ist. Weder die Vorgeschichte und die Ereignisse des Mai 1958 noch die Problematik der algerischen Frage sollen jedoch in diesem Literaturbeitrag im einzelnen behandelt werden.

„Die IV. Republik hat in zwölf Jahren ein großes Werk vollbracht", schreibt *Duverger* (S. 3) im Hinblick auf die wirtschaftlichen und die demographischen Grundlagen, die seit Kriegsende geschaffen wurden. Es ist jedoch auffallend, mit welcher Einstimmigkeit das Ende der IV. Republik als ein fast natürlicher Vorgang gekennzeichnet wird.

Es sei erstaunlicher, daß sich die IV. Republik überhaupt so lange habe behaupten können, als daß sie in sich zusammengebrochen sei, schreibt *Hamon* (S. 19).

Die Republik, die wenig regierte, aber die Einzelinteressen gut beschützte *(Viansson-Ponté)*, fiel den Abgeordneten aus den Händen. Jacques *Fauvet* hat zweifellos Recht, wenn er im Vorwort zu François *Fontaines* Buch schreibt, daß die IV. Republik viel eher Selbstmord begangen habe als einem Attentat zum Opfer gefallen sei. Wie kam es zu dieser Selbstaufgabe? *Siegfried* führt als ursprünglichen Grund das parlamentarische System in der typisch französischen Ausprägung an, das nicht erlaubt habe, dauernde Mehrheiten und stabile Regierungen zu schaffen. Diese These wird von den anderen Autoren gleichfalls unterstrichen. Zugleich wird die Unfähigkeit der Regierungen und der Parlamente der IV. Republik, die großen inneren und kolonialen Probleme zu lösen, die sich dem Lande unabwendbar stellten, als direkte Ursache für die Abwendung der Massen von diesem parlamentarischen System angesehen.

Der 13. Mai muß in diesem Lichte gesehen werden. Da die Republik sich nicht verteidigte, konnte sie denjenigen in die Hände fallen, die bereit waren zu handeln. Durch die Revolte in Algier war eine Situation entstanden, in der weder die Legalität noch der Aufruhr triumphieren konnten, ohne Frankreich in zwei Lager zu spalten. Aus diesem Dilemma gab es im Mai praktisch nur einen Ausweg: *de Gaulle*, in dem man den Schiedsrichter und den „Deus ex machina" sah. Gerade weil de Gaulle außerhalb der Komplotte gestanden hatte, erschien er als der Mann der Stunde *(Fabre-Luce)*. Léo *Hamon* findet es sehr bezeichnend, daß die Revolution, die Frankreich mit der Machtübernahme de Gaulles durchmachte, ohne physische Gewaltanwendung erfolgte, und dies scheint ihm ein Trend der modernen Entwicklung zu sein (S. 9). *Duverger* weist mit Berechtigung darauf hin, daß es zunächst nur eine kleine Gruppe war, die de Gaulle an die Macht bringen wollte. Die Gunst der Umstände besiegelte jedoch den Erfolg de Gaulles trotz der geringen Sympathie der Algerienfranzosen für den General, der Gleichgültigkeit der Armee und dem Mißtrauen der großen Mehrheit der französischen Bevölkerung gegenüber einem neuen gaullistischen Experiment.

Die Beurteilung der V. Republik in der vorliegenden Literatur ist weitgehend an den Standpunkt des Beobachters gebunden. Zustimmung oder Ablehnung der Persönlichkeit de Gaulles spielen neben der Einschätzung der Umstände, welche die Machtübernahme de Gaulles ermöglichten, eine entscheidende Rolle. Wenn die unabhängige nichtkommunistische Linke die V. Republik und de Gaulle verurteilt, obwohl die Algerienpolitik des Generals ihren Vorstellungen nahekommt, so tut sie es aus der prinzipiellen Erwägung heraus, daß die Art, in der de Gaulle an die Regierung kam, illegal und bedrohlich war und daß ein Kompromiß mit dem Regime der V. Republik infolgedessen ausgeschlossen ist. Eine derartig bedingungslose Ablehnung findet sich bei keinem der sechs Autoren, wenn auch ihre Stellungnahme zum neuen Regime nuanciert ist. *Siegfried*, der Nestor der politischen Wissenschaften in Frankreich, enthielt sich in seinem letzten Buch vor seinem Tode eines Urteils hinsichtlich der künftigen Entwicklung.

Fabre-Luce, Fontaine und *Viansson-Ponté* zeigen die Schwächen und die Gefahrenpunkte auf, die im Charakter der V. Republik begründet liegen. Sie bemühen sich aber, die positiven Möglichkeiten hervorzuheben, die durch das neue Regime entstanden sind. *Duverger* beschränkt sich auf eine sehr ausführliche und ausgezeichnete Analyse der Verfassung, die ein Meisterwerk verfassungsrechtlicher Studien darstellt. Léo *Hamons* Buch fällt dagegen aus dem Rahmen

der objektiv-neutralen Expertisen, da hier der Links-Gaullismus einen brillanten Rechtfertigungsversuch erfährt. Der Titel „De Gaulle in der Republik“ deutet schon die Grundlinie an: die Verbindung der parlamentarisch-republikanischen Tradition mit dem Charisma der überragenden Persönlichkeit de Gaulles. Wie zahlreiche andere, meist jüngere französische Politiker glaubt *Hamon*, daß die liberalen und linken Kräfte des Landes zur Stütze der V. Republik werden müssen, um zu verhindern, daß das Zurückgreifen de Gaulles auf die konservative Rechte ein echtes Reformwerk in Frage stellt. „Die V. Republik ist in geringem Maße parlamentarisch, aber sie ist es“, stellt François *Fontaine* fest (S. 63). Mit der Bezeichnung „Ferien der Demokratie“ kennzeichnet er diese Situation.

Viansson-Ponté skizziert brillant die paradoxen Zustände, die sich daraus ergeben müssen, daß die Verfassung wie ein Maßanzug auf die Persönlichkeit eines Mannes zugeschnitten wurde. Wenn trotz der ganz bewußten und offensichtlichen Schwächung der Rolle des Parlamentes die Verfassung in der Volksabstimmung mit mehr als Zweidrittelmehrheit vom Lande gebilligt wurde, so zeigt dies nur, daß die Herrschaft des Parlamentes den Massen nichts mehr zu sagen hat. „Die Verantwortung der Parteien für die Herbeiführung der Krise der französischen Demokratie ist so außerordentlich groß, daß man sich fragen muß, ob sich die Parteien jemals wieder rehabilitieren können“, lesen wir bei *Fontaine* (S. 45), und das Versagen der Parteien ist letzten Endes der Grund dafür, daß die autokratischen Züge der neuen Verfassung so wenig echte Opposition hervorrufen. Solange de Gaulle die Zügel der Macht fest in den Händen hält und auf der Tastatur der für ihn geschaffenen Verfassung meisterhaft spielt, sind die demokratischen Freiheiten in Frankreich nicht bedroht. Die eineinhalbjährige Erfahrung mit der V. Republik bestätigt dies.

Die Konfliktsituationen, die in der Verfassung begründet liegen, betreffen nicht mehr nur die Gegensätze zwischen der Legislative und der Exekutive, sondern sie verlagern sich ganz unmißverständlich auf die Exekutive, auf das Verhältnis von Präsident und Premierminister. *Fabre-Luce* stellt fest, daß der Präsident nicht gleichzeitig der Schiedsrichter und der Führer einer „Equipe“ sein kann. Daß de Gaulle praktisch beides ist und beides sein will, gibt einen Hinweis darauf, wieweit Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit voneinander abweichen. Die Verfassung und die Struktur der V. Republik stehen so sehr im Schatten des Generals, daß sich die Frage nach der Zukunft aufdrängen muß. Konnte man nach dem 13. Mai noch fragen, ob de Gaulle nun „Naguib“ oder „Nasser“ sei *(Fabre-Luce)*, so ist die Frage heute die, ob de Gaulle die Zeit haben wird, die V. Republik auf eine so solide Grundlage zu stellen, daß die Kontinuität gewährleistet wird. *Viansson-Ponté* und *Fontaine* weisen mit Nachdruck darauf hin, daß die Republik de Gaulles nur ein Uebergang sein kann. Entscheidend wird sein, ob die französische Demokratie in dem Augenblick, da sich die Frage der Nachfolge des siebzigjährigen Präsidenten stellt, genug Lebenskraft beweisen wird, um der tragischen Alternative Volksfront oder Diktatur der Rechtsextremisten entgehen zu können.

Wenn ziemlich übereinstimmend festgestellt wird, das Parlament habe im ersten Jahr der V. Republik kaum Beweise einer Erneuerung des Parteiwesens und der demokratischen Gesundung erbracht, so war aber auch die konstruktive Arbeit der Regierung recht gering, wenn man bedenkt, welche Machtfülle die

Exekutive jetzt in den Händen hat. Abgesehen von den Wirtschaftsmaßnahmen des Dezember 1958 (Abwertung, äußere Konvertierbarkeit, Budgeteinsparungen) liefen sich die groß angekündigten Reformen der Steuern, des Schulwesens, der Erziehung usw. im zähen Dickicht gegensätzlicher Gruppeninteressen schnell fest; die Ergebnisse sind eher enttäuschend. So wird die Befürchtung geäußert, daß de Gaulle in der ihm zur Verfügung stehenden Zeit eher zu wenig als zu viel von der ihm übertragenen Macht Gebrauch macht. „Die große Gefahr, die augenblicklich die V. Republik bedroht, ist nicht, daß sie sich zu sehr von der IV. Republik unterscheidet, sondern daß sie ihr zu sehr ähnelt", bemerkt *Viansson-Ponté* mit Recht (S. 61). Notwendige Reformen wurden auch in der IV. Republik erarbeitet, doch dann meistens nicht mehr von der Regierung durchgeführt, die sie beschlossen hatte. Die dauernden Regierungskrisen, die Erbsünde der IV. Republik, haben einer Stabilität Platz gemacht, die zu großen Hoffnungen berechtigen könnte. Die Autoren heben einstimmig die Bedeutung des Elementes der Dauerhaftigkeit hervor, das gegenwärtig das politische Leben Frankreichs mitbestimmt. De Gaulle hat keinen Zweifel daran gelassen, daß er die Regierung als für die ganze Legislaturperiode eingesetzt betrachtet. Pläne auf lange Sicht können so ausgearbeitet, diskutiert und durchgeführt werden, während die IV. Republik gezwungen war, Entscheidungen nur für die unmittelbare Zukunft zu treffen. Hier besitzt ihre Nachfolgerin einen unschätzbaren Vorteil.

Hamon, *Fabre-Luce*, *Viansson-Ponté* und *Fontaine* heben die Dynamik der französischen Entwicklung auf bevölkerungspolitischem und wirtschaftlichem Gebiet hervor, die einen Gegensatz zu der parteipolitischen Stagnation darstellt. Man mag bezweifeln, ob de Gaulle von der Höhe seines Olymps die wirtschaftlichen und technischen Probleme der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts versteht oder noch verstehen kann, und bei *Fabre-Luce* kommt diese Skepsis deutlich zum Ausdruck, doch bietet hier gerade die Struktur der hohen französischen Verwaltung gute Ansätze.

Eines der Hauptmerkmale des neuen Regimes scheint die Herrschaft der Technokraten zu sein, nachdem die oft als lästig empfundene Kontrolle des Parlamentes eingeschränkt wurde. *Fontaine* und *Viansson-Ponté* weisen darauf hin, daß die Verwaltung zwar einen größeren Spielraum habe, die Interessengruppen aber nach wie vor außerordentliche direkte oder indirekte Einflußmöglichkeiten besitzen und so den Elan mancher notwendigen Reformen brechen.

Ist de Gaulle ein Gefangener derjenigen, die fragen können „Wer hat dich zum König gemacht?": der Putschisten des 13. Mai? Die Frage wurde durch die kompromißlose Niederringung der Januarrevolte der Algerien-Ultras eindeutig beantwortet, doch mußte sie bis zu diesem Zeitpunkt tatsächlich gestellt werden. *Duverger*, *Fabre-Luce* und *Fontaine* sehen in der algerischen Hypothek eine schwere, ja, die schwerste Gefahr für die Entwicklung der V. Republik und die Stellung und das Prestige de Gaulles. Uebereinstimmend heben die Autoren auch die Tatsache hervor, daß die Armee mit dem 13. Mai in die Politik eingetreten ist und so schnell nicht wieder von ihr lassen wird. Léo *Hamon* sollte jedoch recht behalten, als er im Vertrauen auf die Persönlichkeit de Gaulles darauf hinwies, daß der Präsident nicht der Gefangene der Verschwörer sei, sondern dem Staatsinteresse Geltung verschaffen werde.

Angesichts des Pessimismus, der ganz allgemein hinsichtlich der Rolle der Offiziere zum Ausdruck kam, die sich darin gefielen, die politischen Prätorianer zu spielen, muß es eher verblüffen, daß de Gaulle der Armee nach der Januarrevolte so relativ reibungslos wieder den Platz zuweisen konnte, der ihr gebührt: die Armee der Republik zu sein, die ihre Disziplin und Treue nicht an Bedingungen zu knüpfen hat. Interessant sind die Betrachtungen *Fontaines* über die politischen Vorstellungen und Wirkungsmöglichkeiten der Armee. Schon *Viansson-Ponté* (S. 64) bemerkt, daß die Armee nur sehr unsicher die ersten Gehversuche auf dem schwierigen politischen und wirtschaftstechnischen Boden mache und daß die tieferen Zusammenhänge den Offizieren fremd seien. *Fontaine* widmet diesem Problem sehr aufschlußreiche und durch die Ereignisse des letzten Januar bestätigte Betrachtungen. Jede Verallgemeinerung führt jedoch zu falschen Schlußfolgerungen, und man kann nicht global von „der Armee" reden, wenn einige Offiziersckliquen im Hauptquartier in Algier gemeint sind. Keineswegs ist der Ehrgeiz aller Offiziere darauf gerichtet, die Macht im Staate zu ergreifen, und es wäre falsch, die Mentalität der „Aktivisten" unter den Offizieren mit den Machtträumen der zivilen Rechtsextremisten zu verwechseln. Léo *Hamon* verweist auf die Notwendigkeit, der Armee die Grenzen ihrer Rolle deutlich zu machen. Er glaubt jedoch auch nicht, daß die Armee die Absicht verfolge, nun selbst regieren zu wollen (S. 92).

Zahlreiche interessante Aspekte, die in den sechs Büchern angeschnitten werden, können in diesem Rahmen nicht erwähnt werden. Es erscheint aber notwendig, zum Abschluß die außenpolitischen Betrachtungen zu untersuchen. *Duverger* meint, der „nationalistische Reflex" habe bei der Auflösung der IV. Republik eine Rolle gespielt, wenn auch keine entscheidende. Bei *Hamon* kommt am deutlichsten zum Ausdruck, warum der Gaullismus, und gerade seine liberal-fortschrittliche Abart, der Unabhängigkeit Frankreichs in der Weltpolitik eine so große Bedeutung beimißt. Die Abhängigkeit Frankreichs von der großen Schutzmacht Amerika, die mehrmals zu Entschlüssen führte, die zahlreiche Franzosen nur mit Bitterkeit empfanden, spielt hier eine große Rolle. Die Ablehnung der kleineuropäischen Integration, die in den Augen der Gaullisten zum Aufgehen der französischen Eigenstaatlichkeit in einem unklaren Rahmen führen mußte, führte zur Hervorhebung des „Europa der Vaterländer". Wenn de Gaulle einmal sagte (Jean *Tournoux*, „Secrets d'Etat"): „Ein gewisses Europa ist für manche nur ein Alibi für ein bestimmtes Versagen Frankreichs", so berührt er genau den wunden Punkt. *Fabre-Luce* und *Fontaine* sind die einzigen, die den Fragen des europäischen Zusammenschlusses einen größeren Platz einräumen. Beide üben Kritik an der Haltung de Gaulles und der Regierung. Es fällt aber auf, wie stark bei beiden Autoren die wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, wenn sich auch besonders *Fontaine* eindeutig für eine europäische politische Föderation ausspricht. Der merkantilistische Aspekt des Gemeinsamen Marktes tritt deutlich hervor, und Englands Bemühungen um eine europäische Freihandelszone rufen leidenschaftliche Gegenreaktionen sowohl politischer wie wirtschaftlicher Natur hervor. *Fontaine* läßt sich vielleicht zu sehr von seinen — anerkennenswerten — Wünschen lenken, wenn er glaubt, eine Art von „complicité" feststellen zu können, die sich in den europäischen Versammlungen bemerkbar mache, wenn Vertreter der CDU und des MRP auf der einen und der SFIO und SPD auf der anderen Seite gemeinsam Front machen. Sehr aufschlußreich für

die Vorstellungen zahlreicher überzeugter französischer Anhänger der Europaidee ist folgende Aussage von François *Fontaine:* „Die europäische Gesellschaft scheint ihre alten germanischen Mythen aufgegeben zu haben und der römischen Einheit näher zu sein als jemals vorher in zwanzig Jahrhunderten" (S. 129). Dies mag uns nachdenklich stimmen, erklärt aber in jedem Fall, warum gerade zahlreiche Franzosen der politischen Integration der Sechs mißtrauisch gegenüberstehen. Es gibt nun einmal die Nation als politische Organisationsform, und die „römische Einheit" ist auch für die meisten Franzosen nicht viel mehr als eine geschichtliche Reminiszenz.

Das mag uns gefallen oder nicht, aber die Betonung der nationalen Rolle Frankreichs durch de Gaulle schockiert die meisten Franzosen weniger, als man vielleicht annehmen könnte. Die demographische, wirtschaftliche und technische Renaissance Frankreichs führt gerade bei den jüngeren Franzosen zu einer Aufwertung der Idee der Nation, denn unglücklicherweise wurde eine aktive Europapolitik in der IV. Republik zum Großteil von denjenigen politischen Kreisen gefördert, die durch den Zerfall der IV. Republik zu Recht oder zu Unrecht in Mißkredit geraten sind.

Die sechs Bücher untersuchen das erste Jahr der Existenz der V. Republik, und es ist verständlich, daß Voraussagen vorsichtig und abwägend formuliert werden. Der historische Zufall will es, daß diese Betrachtungen und Urteile tatsächlich eine in sich geschlossene Periode umfassen, die erste Phase der V. Republik, die durch die Januarrevolte in Algier* einen definitiven Abschluß gefunden hat.

*) Vgl. hierzu den Beitrag von Walter Schütze „Frankreichs Politik in Algerien und die Januar-Rebellion", der in der nächsten Folge des Europa-Archivs erscheinen wird.

Der Belgische Kongo vor der Unabhängigkeit

Von Ruth M. Slade

DER BELGISCHE PATERNALISMUS

Belgisch-Kongo war bis vor kurzem von dem übrigen Afrika isoliert; es schien eine vom afrikanischen Antikolonialismus unberührte, friedliche Insel zu sein. Theoretisch hätte die Unabhängigkeitsentwicklung des Kongo in einer logischen Folge langsamer und natürlicher Etappen vor sich gehen sollen; die Erziehung der Masse sollte, noch ehe man an die Ausbildung einer Elite dachte, für eine gebildete Bevölkerung sorgen, und eine lange Lehrzeit in den beratenden Gremien sollte den Weg für die künftigen demokratischen Einrichtungen bereiten. Gleichzeitig gaben ein System der sozialen Wohlfahrt und das allmähliche Entstehen einer afrikanischen Mittelklasse für die unmittelbare Zukunft Zufriedenheit, und man war der Ansicht, daß eine ruhige und friedliche Erörterung der wirtschaftlichen und politischen Emanzipation einer späteren Zeit ohne Risiko vorbehalten bleiben könnte. Theoretisch war der Plan vollkommen, und wäre der Kongo weiterhin von den übrigen Ländern des afrikanischen Kontinents auf unbegrenzte Zeit isoliert geblieben, so hätte dieser Plan zu einem außerordentlichen Erfolg führen können.

Dreißig Jahre lang war die Weltöffentlichkeit so gut wie unbeteiligt, und die afrikanische Meinung im Kongo, die nicht von der Meinung Eingeborener aus anderen Gebieten beeinflußt wurde, war praktisch bedeutungslos. Ungestört von beidem verfolgte der belgische Empirismus in kluger Weise den Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung und steigenden sozialen Prosperität. Im Jahre 1939 war das dreifache Fundament der belgischen Autorität im Kongo — der Staat, die Handelsgesellschaften und die Kirche — unangefochten und anscheinend unanfechtbar. Der Staatsbeamte, der Kapitalist und der Missionar arbeiteten Hand in Hand, um den Kongo — ein Gebiet, das achtzigmal so groß ist wie Belgien — zur Zivilisation und zum Fortschritt hinzuführen. Wie der Generalgouverneur *Ryckmans* sagte: „Regiere, um zu dienen — dies allein entschuldigt koloniale Eroberung; hierin findet sie auch ihre völlige Berechtigung. Afrika dienen, heißt es zivilisieren[1].“ Seit Belgien den unabhängigen Kongostaat von Leopold II. im Jahre 1908 übernahm, hatte die Zivilisation seiner afrikanischen Kolonie — weitgehend gemessen am technischen Fortschritt, am Wohlergehen der Eingeborenen und an der Einführung des Christentums — als das bewußte Ziel und Ideal Belgiens gegolten. Seit dieser Zeit herrschte im Kongo drei Jahrzehnte lang wohlwollender Paternalismus.

Im Kongo der Vorkriegszeit hatte sich der Paternalismus bezahlt gemacht und für Afrika bemerkenswerte praktische Ergebnisse erzielt. Als die großen Konzessionsgesellschaften — „Union Minière du Haut-Katanga“, „Forminière“, „Huileries du Congo Belge“ die wichtigsten unter ihnen — es für notwendig erachteten, Tausende von Arbeitern um die Bergwerke herum zu konzentrieren, wobei

[1]) P. *Ryckmans*, „Dominer pour servir“, Brüssel 1931.

sie diese aus ihren bisherigen Stammesverhältnissen herausrissen, taten sie gut daran, ihren Familien Unterkunft, Nahrung, Kleidung, ärztliche Betreuung und soziale Annehmlichkeiten, die Seelsorge einer katholischen Mission und ein Erziehungswesen für ihre Kinder zu gewähren. Sich um die Arbeiter und ihre Familien von der Wiege bis zum Grab zu kümmern, war der beste Weg, das Angebot der Arbeitskräfte gesund und zufriedenstellend zu halten, Störungen des Arbeitsfriedens zu vermeiden und die Stabilität der Arbeitskraft zu fördern.

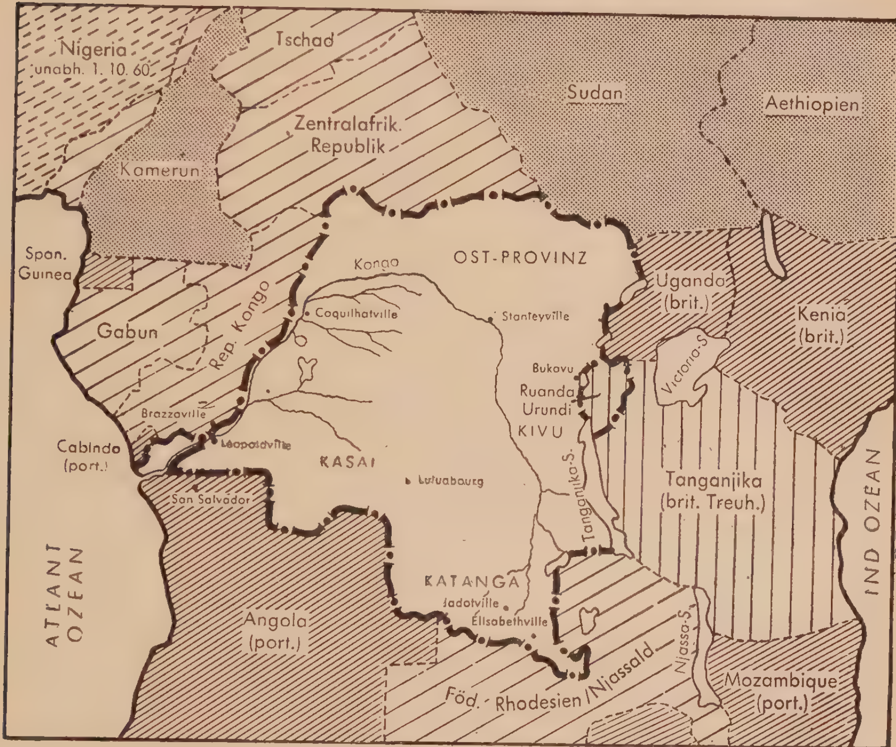
Der Paternalismus der Regierung war ebenso praktisch wie der der Kapitalisten. Er legte das Hauptgewicht auf das materielle Wohlergehen der Massen und die Gewährung der Grundschulausbildung mit dem Gedanken, daß diese Politik eher eine zufriedene Bevölkerung gewährleistet als die Gewährung politischer Rechte und die Bildung einer Elite. Die Ausbildung an höheren Schulen (abgesehen von der Ausbildung afrikanischer Priester) wurde den sofortigen Erfordernissen des Landes, der Heranbildung von Angestellten, Krankenschwestern usw. angepaßt, wogegen die Afrikaner weder zu den freien Berufen noch zum Universitätsstudium zugelassen wurden. Aber es war eine Klasse entstanden, die man vielleicht als eine afrikanische Mittelklasse bezeichnen könnte und die aus Angestellten, Eisenbahnangestellten, Arzthelfern, Mechanikern, Chauffeuren und Angehörigen ähnlicher Berufe bestand. Diese Schicht hatte gute, feste, verhältnismäßig (wenn auch mit den Gehältern der Europäer nicht vergleichbar) gut bezahlte Arbeitsplätze und war fürs erste mit ihrem Los zufrieden. Die belgische Kongopolitik beruhte auf folgender Grundvoraussetzung: daß bei einem angemessenen Maß an materiellem Wohlergehen und bei möglichst wenig augenfälliger Trennung zwischen Schwarzen und Weißen (wenn die Afrikaner kein Wahlrecht ausüben konnten, dann konnten es auch die Europäer nicht) und bei religiöser Ausbildung und bei einem von Brüssel aus gewährten Schutz vor den Europäern im Kongo die Afrikaner damit zufrieden wären, wenn das Kolonialregime unbegrenzt weiterbestünde.

WANDLUNGEN DER NACHKRIEGSZEIT

Was die Belgier jedoch nicht in Betracht gezogen hatten, war die Tatsache, daß der Kongo nicht in der Isolierung bleiben würde, um in strenger Unterordnung unter Brüssel ruhig auf diesem Wege des materiellen Gedeihens voranzuschreiten. Der Zweite Weltkrieg riß plötzlich die Schranken nieder, die den Kongo von der übrigen Welt isoliert hielten. Der Gesichtskreis der Kongolesen weitete sich rasch als Ergebnis der Stationierung afrikanischer Truppen in Aegypten, im Mittleren Osten und in Burma. Im Kongo selbst hatten die Eingeborenen bemerkt, daß amerikanische Neger als den weißen Truppen gleichgestellte Menschen behandelt wurden. Nach dem Kriege war es nicht mehr möglich, den Kongo den Einflüssen von außen zu verschließen. Das politische Leben in Brazzaville mußte geradezu auf Léopoldville übergreifen, da die beiden Hauptstädte nur durch ein schmales Flußbett voneinander getrennt sind. Das Ansehen *Nassers* nahm schnell zu, insbesondere im Osten, der stets empfänglich für arabische Einflüsse ist und wo viele Kongolesen den Kisuaheli-Programmen von Radio Kairo gierig zuhören. Die Unabhängigkeit Ghanas im Jahre 1956 und die nationalistischen Bewegungen in Njassaland und Südrhodesien mußten sich auf den Kongo auswirken, während die europäische Haltung in der Südafrikanischen Union und in Kenya dort immer

bekannter wurde und in zunehmendem Maße ungünstige Reaktionen hervorrief. Darüber hinaus war der andersartige Status von Ruanda-Urundi als Treuhandschaftsgebiet dazu angetan, Vergleiche zwischen der belgischen Politik dort und im Kongo anzustellen. Obgleich verantwortungsvolle Kongolesen bereitwillig all das anerkannten, was der wohlwollende Paternalismus für den Kongo getan hatte,

Belgisch-Kongo und seine Nachbarländer



souveräne Staaten

halbsouveräne Staaten

Treuhandgebiete

Kolonialgebiete

so konnten sie von dem Wunsche nach Autonomie, der auf dem ganzen Kontinent zum Ausdruck kommt, doch nicht unberührt bleiben. Es wurde im Kongo immer mehr erkannt, daß eine gute Verwaltung nicht dasselbe ist wie eine eigene Regierung und daß heutzutage ersteres nur für einen begrenzten Zeitraum möglich ist.

Bei Kriegsende im Jahre 1945 gab es natürlich nur sehr wenig Kongolesen — vor allem unter den Stadtbewohnern —, die bereit waren, sich für die Gescheh-

nisse in anderen Teilen Afrikas zu interessieren. Das waren die „évolués“, wie man sie allmählich bezeichnete, Afrikaner, die eine bessere Ausbildung als ihre Mitbürger erhalten haben und mit ziemlicher Leichtigkeit Französisch sprechen konnten, die auf Polygamie verzichteten und die verhältnismäßig gut situiert waren — die „Mittelklasse“, deren Entstehung die belgische Politik gefördert hatte. Diese Afrikaner fingen an, ihre Stellung mit der der Europäer zu vergleichen und nach dem Grund der Kluft, die zwischen Weißen und Schwarzen bestand, zu fragen. Es wurde ihnen bewußt, daß es, obgleich die Weißen auf verschiedenste Art und Weise danach gestrebt hatten, neue und westliche Formen der Kultur einzuführen und die Afrikaner bis zu einem gewissen Grad zu europäisieren, einen Punkt gab, an dem stehen zu bleiben sie entschlossen schienen. Wenn es darum ging, Afrikaner zum Essen einzuladen, das Fleisch in derselben Metzgerei wie sie zu kaufen, neben einem Afrikaner im Zug zu reisen, ihre Kinder auf derselben Schulbank wie die jungen Afrikaner sitzen zu lassen, erhoben die Europäer zur großen Bitterkeit der „évolués“ Einwände. Diese Schranke in der Rassenfrage, die sich hauptsächlich auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Beziehungen fühlbar machte, war eine niederschmetternde Enttäuschung für die „évolués“, die der herkömmlichen Gesellschaftsordnung der Bantus den Rücken kehrten und ihre größte Hoffnung für die Zukunft in der Angleichung an die westliche Lebensweise sahen. Noch schwerwiegender war die Tatsache, daß die Haltung der Europäer auf gesellschaftlichem Gebiet durch die Trennung zwischen Schwarzen und Weißen gestützt zu werden schien, wie sie in der Vorkriegsgesetzgebung zu finden war. Das, was früher ein vernünftiger gesellschaftlicher Unterschied war, der durch die großen Unterschiede zwischen der europäischen und der Bantu-Kultur gerechtfertigt war, war nun, da die Lebensweise gewisser Afrikaner sich zunehmend derjenigen der Weißen näherte, zu einer unerträglichen Rassentrennung geworden. Beispielsweise begannen Afrikaner Einwände zu erheben gegen die scharfe Trennung zwischen der europäischen Stadt und der „cité indigène“, gegen die gesetzliche Durchführung eines paternalistischen Industrieaufbaus, gegen die Bezahlung in Form von Unterkunft und Verpflegung, gegen den Unterschied im Strafrecht zwischen dem Eingeborenen und Nichteingeborenen und gegen die Vertretung der Belange der Eingeborenen durch Europäer im „Conseil de Gouvernement“ und in den „Conseils de Province“ (beratende Gremien). Den „évolués“ kam immer mehr zum Bewußtsein, daß die bestehende gesetzliche Trennung zwischen den europäischen Einwanderern und den eingeborenen Afrikanern den Europäern eine bevorzugte Stellung verlieh, und gelangten nach und nach zu der Ansicht, daß diese Situation nicht zu rechtfertigen sei.

Eine ihrer Hauptforderungen galt der Ausbildung von Afrikanern an höheren Schulen, da sich die Belgier in der Vorkriegszeit im Kongo auf die Grundschulausbildung beschränkt hatten, in dem Glauben, daß, wenn vor der Zulassung der Afrikaner zur Ausbildung an höheren Schulen ein wirksames und weitverbreitetes Grundschulwesen errichtet würde, weniger Gefahr bestünde, eine von der übrigen Bevölkerung getrennte afrikanische Elite und politische Agitatoren hervorzubringen, wie dies in anderen Nachbarkolonien geschah. In den Nachkriegsjahren sahen die „évolués“ in der europäischen Erziehung immer mehr das Hauptmittel, mit dem sie zu einer Gleichstellung mit den Weißen gelangen könnten. Der Wunsch nach Ausbildung an höheren Schulen war begleitet von der Hoffnung,

daß die dadurch erworbenen Fähigkeiten durch Gehälter, die sich mit denen der Europäer vergleichen lassen, belohnt würden. Der große Unterschied zwischen dem Lebensstandard der Weißen und der Schwarzen im Kongo war die Grundursache der Empörung der „évolués". Angesichts dieses unterschiedlichen Lebensstandards galt ihre Reaktion der Forderung nach „gleicher Bezahlung für gleiche Arbeit".

Die Unzufriedenheit der „évolués" mit ihrem sozialen und wirtschaftlichen Status war von einem wachsenden politischen Bewußtsein begleitet, obwohl dieses sich im Vergleich zu dem in anderen Ländern Afrikas während der Nachkriegsjahre auftauchenden in den ersten Stadien befand. Die erste öffentliche Forderung nach politischem Fortschritt kam erst im Juli 1956. Das erste kongolesische Manifest, das in einer Zeitschrift namens *Conscience Africaine* erschien, griff einen Gedanken auf, der bereits von einem belgischen Dozenten vorgetragen wurde[2], und forderte einen Dreißigjahrplan für die politische, soziale und wirtschaftliche Emanzipation im Kongo. Das Endziel, so erklärte dieses Manifest, sollte eine aus Afrikanern und Europäern zusammengesetzte kongolesische Nation sein. Etwas später erschien ein zweites Manifest. Es war weit gereizter und ungeduldiger im Ton und nahm die Form einer Antwort auf den ersten Plan der Abako an. Die Abako, die früher ein kultureller Zusammenschluß der Bakongo war, hatte begonnen, einen politischen Ton anzuschlagen und sehnsuchtsvoll auf jene Tage zurückzublicken, da das Königreich Kongo mit seiner Hauptstadt in San Salvador eine geeinigte Herrschaft über alle Bakongo ausübte, die gegenwärtig voneinander getrennt auf portugiesischem, belgischem und französischem Gebiet leben. Die Abako forderten nachdrücklich das Emporkommen von verschiedenen politischen Parteien im Kongo, aber die durch diese beiden Manifeste entfachte Erregung schien eines natürlichen Todes zu sterben und führte zu diesem Zeitpunkt nicht zur Schaffung politischer Parteien.

Hier lassen sich nur ganz kurz einige der Wege aufzeigen, mit denen Belgien versuchte, eine Antwort auf die Unzufriedenheit und die Forderungen der kongolesischen „évolués" in den Nachkriegsjahren zu geben; es wurde kein gemeinsamer Plan ausgearbeitet, sondern vielmehr eine Reihe bruchstückartiger Zugeständnisse gemacht.

Was die offiziellen Standpunkte und Erklärungen betrifft, so hat sich die belgische Regierung in den Nachkriegsjahren stets gegen die Rassentrennung geäußert. Der Besuch König *Baudouins* im Kongo im Jahre 1955 machte auf die Bevölkerung einen großen Eindruck, obgleich einige Europäer erschüttert waren, als sie sahen, wie er sich so zwanglos und mit offensichtlichem Vergnügen unter seine afrikanischen Untertanen mischte. Nach seiner Rückkehr nach Belgien unterstrich der König für die Zukunft des Kongo die Bedeutung einer Verbesserung der Rassenverhältnisse und griff die bereits vorhandene Idee einer „belgisch-kongolesischen Gemeinschaft" als das Ziel im Kongo auf. Generalgouverneur *Petillon* wiederholte einige Wochen später die Worte des Königs, als er bei der Eröffnung des „Conseil de Gouvernement" erklärte, die belgische Politik bedeute für den Kongo weder Trennung noch — bis auf wenige — Assimilation, sondern Assoziation. Weder die „Assoziation" noch die „belgisch-kongolesische Gemein-

[2]) A. A. T. *Van Bilsen*, „Un plan de trente ans pour l'émancipation politique de l'Afrique Belge", in *Les dossiers de l'Action sociale catholique*, Brüssel, Februar 1956.

schaft" wurden klar umrissen, und die Afrikaner waren mit dieser Zweideutigkeit unzufrieden. Sie fragten sich, ob es sich um Assoziation handle, wenn ein weißer Reiter auf einem schwarzen Pferd sitzt. Bis zum Jahre 1957 hatte der Kolonialminister *Buisseret* das Wort „Emanzipation" in die offizielle Terminologie eingeführt[3]. Mit dem Jahre 1958 gelangte man zu einem weiteren Stadium. Als die „Parti Social Chrétien" an die Regierung kam und *Petillon* Kolonialminister wurde, entschied er sich sofort für „Entkolonisation". Ueber Nacht wurde das „Ministère des Colonies" zum „Ministère du Congo Belge et du Ruanda-Urundi".

Die belgische Politik, die sich allein mit einem Wechsel in der offiziellen Terminologie nicht zufrieden gab, hatte versucht, die „évolués" in die europäische Gesellschaft einzugliedern, und zwar zuerst im Jahre 1948 durch die „carte de mérite civique", die eine teilweise Assimilation vorsah, und dann im Jahre 1952 durch das System der „immatriculation", das völlige Angleichung im Rechtswesen gewähren sollte. Doch diejenigen Afrikaner, die die Hoffnung hatten, daß die „immatriculation" ihre Aufnahme in die europäische Gesellschaft und die Beseitigung sämtlicher wirtschaftlichen und sozialen Schranken bedeuten würde, wurden enttäuscht. Ebenso wurde in den Nachkriegsjahren ein Versuch gemacht, die wachsende Unzufriedenheit der „évolués" durch die stufenweise Aufhebung des Unterschiedes zwischen Schwarzen und Weißen in der Gesetzgebung der Kolonie abzuschwächen. Im Jahre 1953 erhielten die Afrikaner beispielsweise das Recht, Grundbesitzer zu werden; im Jahre 1955 gestand man den Afrikanern zu, sämtliche alkoholischen Getränke (bisher auf Bier beschränkt) zu kaufen und zu verbrauchen, und sie durften in die von Weißen geführten Cafés gehen, die zuvor den Europäern vorbehalten gewesen waren; im Jahre 1958 wurden einige Beschränkungen der Freizügigkeit der Afrikaner im Kongo abgeschafft. Man bemühte sich, die Straf- und Arbeitsgesetzgebung zu vereinen; daraus geht klar hervor, daß die Regierung Schritt um Schritt auf die Gleichheit der Rassen vor dem Gesetz hinarbeitete.

In demselben Geiste vollzog sich eine gewisse Afrikanisierung der beratenden Gremien des Kongo — des „Conseil de Gouvernement", der „Conseils de Province" und der „Députation permanente". Diese beratenden Gremien erhielten immer größere Befugnisse; vom Jahre 1957 an konnte z. B. der „Conseil de Gouvernement" an Stelle der bloßen Prüfung der Vorschläge von Brüssel selbst Vorschläge für den Haushaltsplan der Kolonie machen. Nach dem belgischen Plan sollte auch die Vorbereitung für den Verantwortungsbereich der gesetzgebenden Regierung auf kommunaler Ebene beginnen; in ihren Gemeinden sollten die Afrikaner Erfahrung in der demokratischen Verfahrensweise gewinnen, die ihnen später auf Landesebene helfen sollte. Im Herbst 1957 wurden die ersten Kommunalwahlen in Léopoldville, Elisabethville und Jadotville abgehalten.

Die Frage des Gehaltsunterschiedes zwischen Europäern und Afrikanern wurde 10 Jahre lang erörtert, aber erst im Jahre 1958 führte der afrikanische Druck schließlich zu dem Beschluß, daß im Januar 1959 ein „statut unique" für sämtliche Verwaltungsbeamte, sowohl für die Schwarzen als auch für die Weißen, in Kraft treten solle; damit ist gemeint, daß bei gleichen beruflichen Voraussetzungen und Fähigkeiten alle die gleiche Vergütung und die gleichen Aufstiegsmöglichkeiten

[3]) Dies geschah im Laufe seiner Rede vor der Académie Royale des Sciences Coloniales am 23. Oktober 1957.

erhalten sollten. Es war klar, daß das private Unternehmertum früher oder später gezwungen sein würde, dem Beispiel der Regierung zu folgen.

Gleiche Bezahlung für gleiche berufliche Fähigkeiten war natürlich sinnlos, wenn man den Afrikanern nicht die Möglichkeit gab, Fähigkeiten zu erwerben, die denen der Weißen tatsächlich gleichkamen. Vor dem Kriege hatte es zwei gänzlich voneinander verschiedene Erziehungswesen im Kongo gegeben, eines für die kleine Minderheit der europäischen Kinder und das andere für die afrikanische Mehrheit. Doch im Jahre 1950 wurden den Afrikanern die früher den europäischen Kindern vorbehaltenen Schulen trotz des Protestes seitens einiger europäischer Eltern geöffnet. Vom Jahre 1953 an erhielten sehr wenige, auf private Initiative nach Belgien entsandte Kongolesen die Zulassung zum Studium in Belgien. Im Jahre 1956 wurde dann die erste Universität im Kongo — die katholische Universität von Lovanium — in Léopoldville eröffnet, und zwei Jahre später wurde in Elisabethville eine nichtkonfessionelle staatliche Universität errichtet; beide waren beiden Rassen zugänglich.

DER ZUSAMMENBRUCH DES PATERNALISMUS

Die allgemeine Unzufriedenheit der „évolués“ in den Nachkriegsjahren, die Integrationspolitik der Regierung und die Geschwindigkeit, mit der sich die Ereignisse in anderen Teilen Afrikas abspielten, all dies bedrohte die Stabilität des Kolonialregimes im Kongo. Aber das wurde noch mehr durch den Regierungswechsel im Jahre 1954 erschüttert, als die belgische Wählerschaft eine katholische Regierung durch eine liberal-sozialistische Koalition ersetzte. Die Bedeutung dieses Ereignisses für den Kongo lag nicht so sehr in einem plötzlichen Umschwung der Kolonialpolitik, denn *Buisseret* verfolgte als Kolonialminister im großen und ganzen die Politik seiner Vorgänger, sondern vielmehr in der Tatsache, daß dieser Wechsel den Afrikanern die Erkenntnis der Meinungsverschiedenheiten, die unter den Belgiern selbst herrschten, vermittelte. Diese Wahl kennzeichnete den Zusammenbruch des allgewaltigen Bündnisses der Verwaltung, der katholischen Missionen und der kommerziellen Gesellschaften.

Früher lag die afrikanische Erziehung völlig in den Händen der katholischen und protestantischen Missionen; nun wurden für die kongolesischen Kinder „weltliche“ Schulen nach dem belgischen Vorbild eingeführt. Gleichzeitig schlug der Kolonialminister drastische Kürzungen der den katholischen Schulen gewährten Subventionen vor; diese drohten mit einem Streik, falls dieser unmögliche Zustand geschaffen würde, und die Kongopresse war teilweise für, teilweise gegen den Minister. Der Kampf um die Erziehungspolitik gab einer großen Anzahl von Kongolesen die Möglichkeit, festzustellen, daß sie „anti-klerikal“ waren. Vielen „évolués“ schien es, daß sie dadurch, daß sie den Missionaren ihre Treue entzogen, ihre Unabhängigkeit bekräftigen könnten, und die Einführung der belgischen politischen Parteien gab ihnen dazu die Gelegenheit. Auf diese Weise hatte bei ihnen die liberale und sozialistische Propaganda beachtlichen Erfolg.

Der Niedergang des herkömmlichen Paternalismus, der nach dem Krieg begonnen hatte, nahm in den vier Jahren, in denen *Buisseret* Kolonialminister war, immer größere Ausmaße an. Im Jahre 1954 blieb der Kongo zwar noch eine Musterkolonie in der augenscheinlichen Stabilität seines Regimes und seiner lang-

samen und ungestörten Entwicklung. Bis zum Jahre 1958 war jedoch das alte Bündnis zwischen Kirche und Staat, in mancher Beziehung zur Erleichterung vieler Missionsleiter, zusammengebrochen, war eine afrikanische Elite mit politischem Bewußtsein entstanden, hatten *Conscience Africaine* und die Abako beide ihre Manifeste hervorgebracht und war die erste afrikanische Zeitschrift erschienen — und verboten worden. Die Afrikaner hatten gelernt, daß ihre Meinung inmitten europäischer Streitigkeiten etwas zählte, und afrikanische Führer traten hervor, die ihre Meinung in Worte kleiden konnten. Welches auch immer die Absichten des Kolonialministers waren, so hatte seine Amtszeit ein politisches Erwachen im Kongo zur Folge, und dafür waren ihm die Afrikaner dankbar. Sie spürten, daß sie in diesen vier Jahren einen großen Sprung nach vorne auf die Emanzipation hin gemacht hatten.

LÉOPOLDVILLE, JANUAR 1959

Nach den belgischen Wahlen im Sommer 1958 übernahm die „Parti Social Chrétien" mit Unterstützung der Liberalen die Regierung, und Generalgouverneur *Petillon* trat in die Fußstapfen von *Buisseret* als Kolonialminister. Er kündigte eine Politik der „Entkolonisation" an und ernannte im August einen parlamentarischen Ausschuß, der den Kongo besuchen, mit Vertretern sowohl der Europäer als auch der Afrikaner verhandeln und dann auf der Grundlage ihrer Befunde die allgemeinen Linien einer Emanzipationspolitik ausarbeiten sollte. Die Amtszeit von *Petillon* war kurz, doch seine Politik wurde von seinem Nachfolger *van Hemelrijck* fortgesetzt.

Im Sommer 1958 hatten die Kongolesen eine bisher nie dagewesene starke Fühlungnahme mit Belgien, denn in der Zeit der Brüsseler Weltausstellung kamen mehrere Hundert Afrikaner aus allen Teilen der Kolonie. Diese Afrikaner konnten die Belgier in ihrem eigenen Land erleben und sie mit den Belgiern im Kongo — stets zum Nachteil der letzteren — vergleichen. Afrikaner aus allen Teilen des Kongo lebten zusammen, so daß sie sich inmitten der Reibungen zwischen den Stämmen des Wertes der kongolesischen Einheit bewußt werden und die Feststellung treffen konnten, daß die afrikanischen Probleme und Hoffnungen in jedem Teil des Landes gewissermaßen dieselben waren. Sie kamen mit neuen Ideen nach Hause und führten dort die Diskussion fort.

Doch es war nicht nur die Fühlungnahme mit Belgien, die den Gesichtskreis des Kongolesen im Jahre 1958 erweiterte; der Einfluß der französischen Politik war stark. *De Gaulle* bot in Brazzaville, direkt an der Schwelle von Léopoldville, die Unabhängigkeit an, und Ende des Jahres nahm die Republik Kongo innerhalb der Französischen Gemeinschaft ihren Platz ein[4]. Dann waren im Dezember drei Kongolesen auf der Konferenz der Unabhängigkeitsbewegungen in Accra als Vertreter des „Mouvement National Congolais" anwesend — nämlich Patrice *Lumumba*, Vorsitzender dieser Bewegung, Gaston *Diomi*, Bürgermeister einer Gemeinde von Léopoldville, und Joseph *Ngalula*, Herausgeber der *Présence Congo-*

[4]) Vgl. hierzu die Beiträge von René *Servoise*, „Die Politik Frankreichs im Schwarzen Afrika" in EA 14/1957, S. 10 007—10 018, und von Walter *Schütze* „Bilanz und Perspektiven der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft" in EA 5/1960, S. 155—166. Ferner: Charles André *Massa*, „Die französische Verfassung vom 5. Oktober 1958 und die überseeischen Gebiete" in EA 4/1959, S. 109—120.

laise. Sie kehrten zurück, um die Ueberzeugung zu verbreiten, daß die Unabhängigkeit der kolonialen Gebiete ein Recht sei, das ihnen nicht länger streitig gemacht werden könne, und daß kein afrikanisches Land nach dem Jahre 1961 ein abhängiges Gebiet zu sein brauche. In Accra stellten die kongolesischen Delegierten die Solidarität der afrikanischen Unabhängigkeitsbewegungen fest, und somit konnte der Kongo nicht mehr von den übrigen Ländern des afrikanischen Kontinents abgesondert werden.

Die MNC hatte sich im Oktober 1958 gebildet; sie setzte sich ein für die politische Erziehung der Massen und für die Vorbereitung einer Elite zur Regierung des Landes, für die Demokratisierung der bestehenden beratenden Gremien im Kongo, für die Einheit des Landes gegenüber dem gesamten regionalen Separatismus und schließlich für die Unabhängigkeit des Kongo innerhalb einer angemessenen Frist. Ungefähr zur selben Zeit begannen in verschiedenen Teilen des Landes plötzlich afrikanische politische Gruppen zu entstehen — das „Centre de Regroupement Africaine" in Bukavu, die „Union Nationale Congolaise" in Stanleyville, die „Union Progressiste Congolaise" in Léopoldville und andere. Die „Union Congolaise" wurde in Elisabethville im Jahre 1957 gegründet. Sie umfaßte sowohl Afrikaner als auch fortschrittliche Europäer, die bereit waren, ihre Zukunft in einem unabhängigen Kongo zu sehen. Die neuen Gruppen waren rein afrikanischer Natur, Träger der afrikanischen öffentlichen Meinung. Anstatt sich den belgischen politischen Parteien anzuschließen, hatten die Kongolesen mit der Bildung ihrer eigenen Parteien begonnen. Bisher war die einzige organisierte afrikanische politische Gruppe eine Stammesgruppe gewesen — die Abako. Im großen und ganzen vertraten diese neuen Gruppen zwei wesentliche Punkte — die Unabhängigkeit und die Einheit des Kongo; sie betrachteten eine blinde Stammesorganisation als Feind des Fortschritts, den man ebenso heftig wie den Kolonialismus bekämpfen müsse. Sie stellten auf der Bühne des Kongo etwas ganz Neues dar und gewannen nach der Konferenz in Accra Auftrieb.

Ende 1958 wurde viel über die politische Lage in Léopoldville diskutiert. Im November gab es in der Eingeborenenstadt aufrührerische Viertel, die die Unabhängigkeit verlangten. Gerüchte waren im Umlauf, die Unabhängigkeit werde am 13. Januar (dem Zeitpunkt, zu dem eine Regierungserklärung versprochen worden war) gewährt, und die Plätze im künftigen Kabinett würden bereits verteilt. Aber die Ursachen der Spannungen in Léopoldville waren sowohl sozialer als auch politischer Art. Die Ueberbevölkerung und die Armut in einigen Teilen der Eingeborenenstadt waren erschreckend; die Schätzungen der Arbeitslosenzahlen schwanken zwischen 15 000 und 40 000. Der Zustrom von Afrikanern nach Léopoldville unterlag einer unzureichenden Kontrolle, und man hatte keine Zeit, die ausgezeichneten Wohnungsbaupläne zu erweitern, die in einigen Teilen der Stadt durchgeführt wurden, um das ganze von den Afrikanern bewohnte Gebiet zu erfassen. Angesichts dieser Bevölkerungsmasse war der Paternalismus machtlos.

Die Rassentrennung, soweit sie die Gehälter und Wohnungsverhältnisse in Léopoldville betraf, war nur allzu offensichtlich, und in dieser Situation war nur sehr wenig erforderlich, um eine heftige Kundgebung der Unzufriedenheit und des Rassenhasses seitens der afrikanischen Bevölkerung auszulösen. Das Verbot einer Abako-Versammlung, die am 4. Januar 1959 in einigen Gebäuden des Christlichen Vereins junger Männer (YMCA) stattfinden sollte, gab hinreichenden

Grund; die Anhänger der Abako wurden erregt und führten heftige Gespräche über die Unabhängigkeit. Die Polizei traf ein und machte von den Waffen Gebrauch; Zorn verbreitete sich in der ganzen Eingeborenenstadt, und der Ruf nach Unabhängigkeit wurde aufgegriffen; die monatelang verhaltene Wut nahm freien Lauf; Europäer wurden angegriffen, und Kirchen, Schulen, Krankenhäuser und gesellschaftliche Treffpunkte wurden zerstört. Die Europäer wurden von der Panik ergriffen, die Armee wurde einberufen, und die Unterdrückung nahm heftige Formen an. Die Ende März bekanntgegebenen Zahlen sprachen von 49 Todesfällen von Afrikanern und 49 von Europäern sowie 330 verwundeten Afrikanern. Die Vermutung, daß für den 13. Januar zahlreiche Angriffe auf Europäer geplant worden waren, hat sich nie erwiesen; sie waren einfach vorzeitig zustande gekommen.

Zehn Tage nach den Unruhen war die Regierungserklärung über die Zukunft des Kongo fällig; sie konnte offensichtlich nicht ganz von den Ereignissen des 4. Januar unberührt bleiben, und es könnte scheinen, daß die Unruhen dazu dienten, daß sich die Regierung — nicht ohne viel Zögern — der fortschrittlichen Politik von *van Hemelrijck* anschloß. Zum erstenmal wurde das Wort „Unabhängigkeit" in eine offizielle Erklärung aufgenommen, und Belgien erklärte, daß es „beabsichtige, im Kongo eine Demokratie aufzubauen, die die souveränen Hoheitsrechte ausüben und die Frage der Unabhängigkeit selbst entscheiden könne". Die Erklärung vom 13. Januar verkündete für Ende 1959 Wahlen der Gemeinde- und Territorialräte durch allgemeine Abstimmung; diese Räte sollten dann zu Beginn des Jahres 1960 die Provinzialräte wählen. Ein „Conseil Général" sollte den gegenwärtigen „Conseil de Gouvernement" ersetzen und später das Repräsentantenhaus bilden, während ein „Conseil de Législation", der künftige Senat, errichtet werden sollte. Mit Wirkung vom März 1959 sollte jeder Provinzialrat zwei Vertreter in den „Conseil de Législation" wählen. Im großen und ganzen fielen die afrikanischen Kommentare günstig aus, obgleich sie Klage darüber führten, daß die Erklärung sehr vage sei. Die Europäer waren in ihren Kommentaren geteilter Meinung; einige waren positiv, doch gab es scharfe Kritik seitens einiger Siedler im Osten und einer Gruppe von Reaktionären in Léopoldville, die versucht hatten, nach den Unruhen „einen Ausschuß für öffentliche Sicherheit" zu errichten.

DIE KONFERENZ AM RUNDEN TISCH, JANUAR—FEBRUAR 1960

Nur zwölf Monate trennten die Unruhen in Léopoldville vom 4. und die belgische Erklärung vom 13. Januar 1959 — das erste offizielle Dokument, in dem das Wort „Unabhängigkeit" gebraucht wurde — von der Konferenz am Runden Tisch, auf der belgische und kongolesische Führer zusammen den Beschluß faßten, daß der 30. Juni 1960 der Zeitpunkt sein sollte, an dem die Unabhängigkeit gewährt würde. Das Tempo dieser Entwicklung war in der Kolonialgeschichte ohne Beispiel.

Sofort nach den Wahlen hatten sich mehrere neue politische Gruppen gebildet — das „Mouvement de Regroupement de Populations du Congo" (in Wirklichkeit handelte es sich hier nur um eine andere Bezeichnung für die Abako, die nach den Unruhen im Januar von der Regierung vorübergehend aufgelöst wurde), die „Interfédérale" oder die „Parti de l'Unité Congolaise", die die nicht zu den

Bakongo gehörenden ethnischen Gruppen von Léopoldville vereinigte, die „Union Progressiste Congolaise“, die „Parti Démocrate Congolais“ und das „Mouvement pour le Progrès National Congolais“. Zahlreiche kongolesische Zeitungen wurden als Organe der verschiedenen politischen Parteien gegründet, und die Zeitung *Congo,* die im Jahre 1957 verboten wurde, erschien wieder. All die neuen Parteien, die sich im Laufe des Jahres 1959 noch bildeten, setzten die Unabhängigkeit in ihren Programmen an die erste Stelle; der Hauptunterschied lag zwischen jenen, welche einen unabhängigen Kongo haben wollten, der die von der belgischen Herrschaft gegebene Einheit beibehält, obgleich mit ziemlich starker Dezentralisation für die Provinzen, und jenen, die diese Einheit aufgeben und getrennte Staaten, vielleicht auf einer föderalistischen Grundlage, bilden wollten. Im Juni schlug beispielsweise die Abako die Bildung einer „Republik von Zentral-Kongo“ vor, die aus der Provinz Léopoldville, losgelöst vom übrigen Kongo, bestehen solle. Diese separatistischen Tendenzen konnten insbesondere im unteren Kongo und in Katanga festgestellt werden.

1959 war ein Jahr großer politischer Aktivität. Im April fand in Luluabourg ein nationaler Kongreß der demokratischen Parteien und Bewegungen statt; es war das erstemal, daß Afrikaner aus allen Teilen des Kongo zusammengekommen waren, um ihre politische Zukunft zu erörtern. Er war unmöglich, auf dieser ersten Zusammenkunft ein gemeinsames Programm vorzubereiten, doch es war klar, daß die alte regionale Isolierung der afrikanischen Bewegungen im Kongo zusammengebrochen war. Ein weiteres Treffen wurde für den Sommer in Aussicht genommen. Im Mai fand die feierliche Eröffnung des „Conseil de Législation“ (die bildliche Darstellung des künftigen Senats) in Brüssel statt; er sollte vorerst aus den Mitgliedern des alten Kolonialrates, aber ebenso aus den von den Provinzialräten gewählten afrikanischen und europäischen Vertretern bestehen. Im Juni besuchte *van Hemelrijck* den Kongo zum drittenmal im Jahre 1959; in Léopoldville wurde er von den Afrikanern mit Rufen „Vive l'indépendance“ empfangen, aber im Osten, insbesondere in Bukavu, fanden antieuropäische Kundgebungen statt. Die Belgier im Kongo hatten das Gefühl, daß Brüssel sie aufgab, daß ihre Meinung nicht mehr zählte.

Anfang September trat *van Hemelrijck* zurück, da die anderen Minister der Ansicht waren, er würde in seinen Plänen, die Verantwortung im Kongo den Afrikanern zu übergeben, zu schnell voranschreiten. Aber sein Nachfolger *de Schrijver* kam bald zu dem Schluß, daß das die einzig mögliche Politik war. Seine Botschaft an den Kongo vom 16. Oktober 1959 legte keinen Zeitpunkt für die Unabhängigkeit fest, doch es war klar, daß man von der Unabhängigkeitsgewährung nicht mehr sehr weit entfernt war. Die allgemeinen Wahlen für die Gemeinde- und Territorialräte waren bereits auf den September festgelegt worden, und diese Räte sollten ihrerseits die Provinzialräte wählen. Diese Provinzialräte waren es, die über die nächsten Schritte entscheiden sollten; der Minister gab klar zu verstehen, daß er eher Vorschläge machen als ein Programm festlegen wolle, als er erklärte, daß zwei gesetzgebende Versammlungen und eine vollziehende Versammlung bis Ende Sommer 1960 bestehen könnten. Vier Jahre lang würde die Aufgabe dieser Versammlungen darin bestehen, eine endgültige Verfassung auszuarbeiten, und sowohl Belgien als auch der Kongo könnten eine freie Entscheidung darüber treffen, welche gemeinsamen Institutionen sie für die Zukunft brauchten.

Der Plan wurde, mit einigen Vorbehalten, von der Mehrheit der kongolesischen politischen Parteien begrüßt, aber sowohl die Abako als auch ein Teil des „Mouvement National Congolais“ beschloß, die Dezemberwahlen mit der Begründung, sie wären von der europäischen Verwaltung eingesetzt worden, zu boykottieren. Sie verlangten bezüglich der Unabhängigkeit sofortige Verhandlungen zwischen Belgien und den Führern der afrikanischen politischen Parteien und eine Verschiebung der Wahlen. Die Wahlen wurden nicht verschoben, und Mitte Dezember wurde eine Konferenz am Runden Tisch für den Januar angesagt; kongolesische Führer sämtlicher politischer Richtungen sollten nach Brüssel eingeladen werden, einschließlich derjenigen der Abako, die ihre Teilnahme an den Wahlen verweigert hatten. Das Jahr ging mit einem zweiwöchigen Besuch König *Baudouins* im Kongo zu Ende.

Die Konferenz am Runden Tisch wurde am 20. Januar 1960 eröffnet; auf belgischer Seite schlossen sich die Vertreter der Sozialistischen Partei denjenigen der katholisch-liberalen Koalitionsregierung an, auf kongolesischer Seite waren Vertreter nicht nur der kongolesischen politischen Parteien, sondern auch die traditionellen Behörden nach Provinzen anwesend. Die von den afrikanischen Studenten in Belgien beeinflußten kongolesischen Führer beschlossen, sich gemeinsam für diejenigen Punkte einzusetzen, in denen sie alle einer Meinung waren und vor allem natürlich für eine beschleunigte Unabhängigkeitserklärung. Dank dieser gemeinsamen Front war es am 27. Januar möglich, zu einem einstimmigen Beschluß seitens der belgischen und kongolesischen Vertreter zu gelangen, daß die Unabhängigkeit am 30. Juni 1960 gewährt werden solle, dem frühesten Zeitpunkt, bis zu welchem die Bildung von zwei gesetzgebenden Versammlungen durchführbar wäre.

Vor Ende des Konferenz am Runden Tisch wurden hinsichtlich der Uebergangszeit bis zum 30. Juni folgende Beschlüsse gefaßt: die Kongolesen sollen sofort verantwortlich an der Exekutive durch ein zentrales Exekutivkollegium von sechs Kongolesen im Stab des Generalgouverneurs und durch sechs Provinzkollegien von drei Kongolesen im Stab der Provinzgouverneure beteiligt werden. Der König der Belgier soll so lange das Staatsoberhaupt sein, bis über die zukünftige Verfassung entschieden sei; die Wahlen für die „Chambre de Représentatives“ sollen in allgemeiner Abstimmung durch die männlichen Wähler stattfinden, während die Provinzialräte die Mitglieder des Senats wählen sollen; im April soll die vorgesehene Wirtschaftskonferenz in Brüssel die Arbeiten der Konferenz am Runden Tisch durch eine Prüfung der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Probleme des neuen Staates abschließen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bei Kriegsende hatte der Kongo gerade begonnen, sich aus der Isolierung von den übrigen Ländern Afrikas herauszubegeben, aber das alte paternalistische Bild der Dinge war offensichtlich unerschüttert. Die Veränderung trat nur allmählich ein; das erste Erwachen fand auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet mit den Forderungen der „évolués“ nach Assimilation an den europäischen Status statt. Sie wollten Schutz vor der Rassentrennung seitens der Europäer und vor der belgischen Staatsangehörigkeit. Gleichzeitig kamen ihnen die Geschehnisse außerhalb ihrer Grenzen immer mehr zu Bewußtsein; die Unabhängigkeit des Sudans

und Ghanas, die französische Politik in Afrika und schließlich die Konferenz der Unabhängigkeitsbewegungen in Accra, all das blieb nicht ohne Wirkung. Das Verlangen nach Assimilation verwandelte sich in eine Forderung nach Unabhängigkeit; die kongolesischen Bestrebungen hatten sich auf die politische Ebene verlagert. Jetzt ging es nicht so sehr darum, daß die Afrikaner Schutz vor der Rassendiskriminierung der Europäer wollten, als vielmehr um die Tatsache, daß sich die Europäer im Kongo nicht mehr zu Hause fühlten und allmählich Schutz vor den Afrikanern wünschten. Die Unabhängigkeit des Kongo war nun keine Frage mehr.

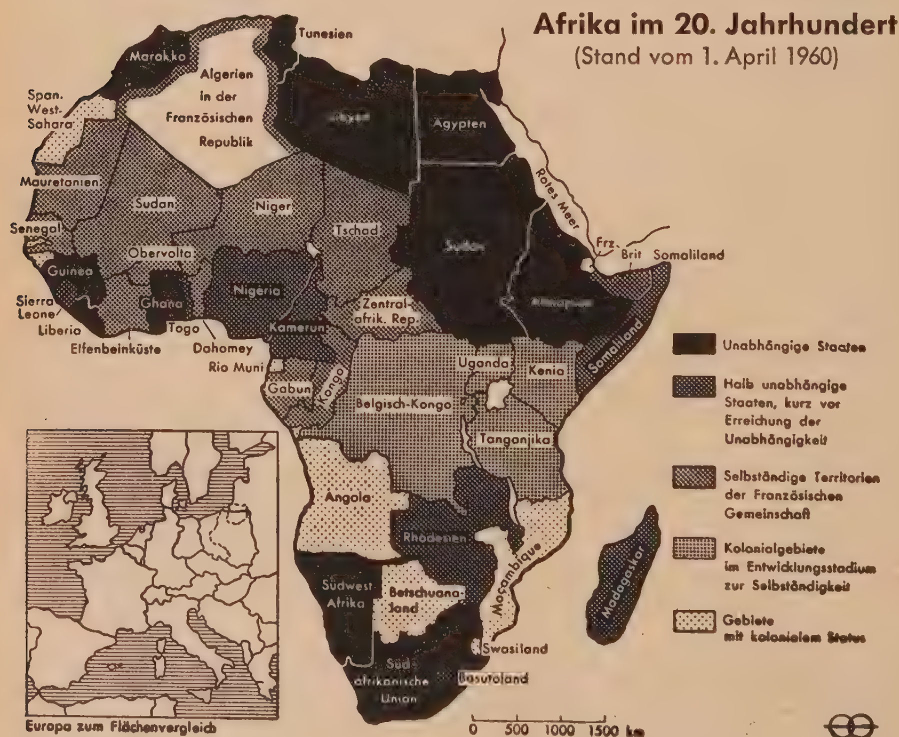
Belgien befolgte das System des Paternalismus, weil es sich bezahlt machte; seine Ueberlegungen entsprangen der Erfahrung und seine Politik der Praxis. Als es unmöglich wurde, durch diese Methoden eine gedeihende, sichere und zufriedene Gesellschaft zu erreichen, änderte Belgien seine Politik mit bemerkenswerter Beweglichkeit und kam zu dem Schluß, daß es besser wäre, die Unabhängigkeit fünf Minuten zu früh als eine Minute zu spät zu gewähren.

Natürlich kamen viele Befürchtungen zum Ausdruck, ob ein Land, das nie zuvor eine allgemeine Wahl abgehalten, kein eigenes Beamtentum entwickelt und bisher sehr wenige Akademiker hervorgebracht habe, imstande sei, seine Angelegenheiten in Ordnung zu halten. Die kürzliche Kapitalflucht aus dem Kongo drückt eine dieser Befürchtungen aus. Sicherlich haben die Afrikaner keineswegs ausreichende politische und technische Ausbildung für ihre Aufgabe erhalten, aber die Belgier sahen ganz richtig, daß selbst unter diesen Umständen, wenn man die Einstellung der Kongolesen in den Jahren 1959 und 1960 in Betracht zieht, die Unabhängigkeit nicht verweigert werden könne, es sei denn, man wäre bereit, den Kongo gewaltsam zu halten. Welche Form die künftigen Bande zwischen Belgien und dem Kongo annehmen werden, bleibt abzuwarten. Es ist klar, daß der Kongo belgische Techniker benötigen wird, und kein verantwortungsbewußter kongolesischer Führer möchte eine Unabhängigkeit, die das Verschwinden der Belgier aus dem Kongo mit sich bringt. Belgier in der Verwaltung wollen jedoch für ihre Zukunft erhöhte Garantien, während viele belgische Siedler glauben, daß man ihre Rechte übersehen hat. Sie werden ihre Stimme bei den Wahlen im Frühjahr nicht abgeben; nur die Kongolesen und die Kinder einer kongolesischen Mutter werden wählen, obgleich eine Minderheit der kongolesischen Vertreter auf der Konferenz am Runden Tisch dafür eingetreten war, den im Kongo ansässigen Europäern ebenfalls das Stimmrecht zu geben.

Eine der größten Befürchtungen für die Zukunft des neuen Staates ist, daß der belgische Paternalismus lediglich durch rivalisierende kongolesische Paternalismen ersetzt werde; daß die Eifersüchteleien unter den Stämmen noch zu stark sind, um das Funktionieren einer demokratischen Regierung, deren Autorität im ganzen Gebiet respektiert wird, zu gewährleisten. In den Jahren 1959 und 1960 sind ständig Schwierigkeiten zwischen den Baluba und den Lulua um Luluabourg, dem möglichen Sitz des künftigen Parlaments, erwachsen, während die separatistischen Bestrebungen der Bakongo und Katanga noch bestehen, wenn auch gegenwärtig nicht so ausgeprägt wie zu bestimmten vergangenen Zeiten. Es bleibt abzuwarten, ob die kongolesischen Führer ihre Verantwortung und ihre Pflichten in einem demokratischen Staat als Vertreter und Diener des gesamten Volkes übernehmen werden, oder ob das Verlangen nach persönlicher Macht sie zu Diktaturen an den jeweiligen Orten treiben wird.

Zweifellos war im Januar 1960 die beschleunigte Unabhängigkeitsgewährung der einzige mögliche Weg. Aber daß dies nötig sein würde, wurde nicht früh genug vorausgesehen, um die Bildung einer afrikanischen Elite, die das Land zu regieren fähig ist, zu gewährleisten. Im April kamen hundert Kongolesen nach Belgien, um an verschiedenen belgischen Instituten eine beschleunigte dreimonatige Ausbildung zu erhalten. Etwas später wurde die Wirtschaftskonferenz am Runden Tisch eröffnet; sie sollte die Kongolesen in die vielverzweigten wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Kongos einweihen, ebenso wie die Konferenz im Januar sie mit den politischen Problemen bekannt gemacht hatte. Die Bildung einer Elite ist noch ein vordringliches Problem; aber ebenso dringend ist die Ueberbrückung der Kluft im Erziehungswesen zwischen Stadt und Land, so daß die ländlichen Gegenden die Voraussetzungen dafür erhalten können, sich für ihre Belange in einem unabhängigen Kongo einzusetzen.

Es wäre voreilig, voraussagen zu wollen, was sich nach dem 30. Juni 1960 ereignen wird. Die Verantwortung und die Pflichten der kongolesischen Führer werden schwer sein, und sie sind für ihre Aufgabe schlecht vorbereitet, aber man sagte ihnen die Hilfe belgischer Techniker in ihrer Arbeit, die Grundlagen für eine unabhängige kongolesische Nation zu schaffen, zu. Eine weitere Zusammenarbeit zwischen Belgien und dem Kongo mag sich für die Zukunft des neuen Staates fruchtbar erweisen.



Die afrikanischen Gewerkschaften

Von R. J. Guiton

Die Völker Afrikas, die noch vor zwanzig Jahren fast ausnahmslos kolonisiert waren, erlangen ihr Selbstbestimmungsrecht zurück. Der Abbau der Kolonialherrschaft setzt Kräfte frei, die miteinander um eine Neugestaltung des Kontinents ringen. Nichtafrikanische Mächte mischen sich ein. Die einen versuchen, von den Positionen, die sie auf afrikanischem Boden erobert hatten, die wichtigsten zu halten; andere trachten danach, sie davon zu verdrängen. Die afrikanische Gewerkschaftsbewegung ist den dadurch bedingten Spannungen ausgesetzt. Afrikanische und europäische Regierungen bemühen sich, im Sinne ihrer jeweiligen Interessen auf sie Einfluß zu nehmen. Sie wird sowohl vom Internationalen Bund Freier Gewerkschaften als auch vom Weltgewerkschaftsbund umworben. Als der Plan gefaßt wurde, Mitte Mai in Casablanca eine gesamtafrikanische Gewerkschaftsunion zu bilden, hegten seine Urheber die Hoffnung, daß diese Union selbständig und — insbesondere auf der Ebene der Vereinten Nationen — gleichberechtigt auftreten würde. Es ging ihnen um die Erarbeitung eines spezifischen gesamtafrikanischen Standortes. Daraus ergab sich allerdings die umstrittene Frage, ob die Zugehörigkeit zur gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion eine weitere Mitgliedschaft einzelner Landesverbände bei dem IBFG bzw. WGB ausschließen oder eine Doppelmitgliedschaft bei der gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion und einer der interkontinentalen Gewerkschaftsorganisationen zugelassen werden sollte.

Um die Gewerkschaften allein geht es dabei nicht. Je nachdem, wie die gewerkschaftlichen Organisationsprobleme gelöst werden, ist in den Beziehungen afrikanischer Staaten zu nichtafrikanischen ein Wandel zu erwarten. Auch kann auf diesem Weg die in den meisten Ländern Afrikas noch nicht getroffene Auswahl der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Modelle vorweggenommen werden. Unsere Welt aber befindet sich trotz aller vorkommenden Gegensätze nach dem von Alfred *Weber* eingeführten Prädikat in einer „globalen“ Situation. Die Zukunft wird von Afrika mitgeprägt. Darum gebührt allgemeines Interesse der Frage, ob Afrika sich für das kommunistische Leitbild entscheidet, ihm das Ideal des republikanischen Amerikas in den fünfziger Jahren vorzieht oder, zum Beispiel in Anlehnung an die Verfahren, die von den nordischen Staaten erprobt wurden, eine seinen Bedürfnissen gerecht werdende Planung mit einem Höchstmaß an staatsbürgerlicher Freiheit zu verbinden sucht.

ZUR BERECHTIGUNG DES PANAFRIKANISCHEN STANDORTES

Daß der Kontinent in politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht als eine Einheit betrachtet werden könnte, streiten die Widersacher der afrikanischen Selbstbehauptung ab. Doch gibt die Wissenschaft zu bedenken, daß Afrika ein überwiegend geographischer Begriff ist, der eine geradezu verwirrende Fülle von Völkern, Kulturen und Institutionen zusammenfaßt.

Um die bisherige Entwicklung der afrikanischen Gewerkschaften zu überblicken und die ganze Tragweite der nun zur Erörterung stehenden Organisationsprobleme zu ermessen, ist eine Untersuchung dieser kontroversen Frage nicht erforderlich. Der Beschluß, eine gesamtafrikanische Gewerkschaftsunion zu gründen, hat sich aus den Bemühungen um die politische Einigung des Kontinents ergeben. Der Vorstand der Konferenz der afrikanischen Völker berief zum 6. November 1959 nach Accra eine gewerkschaftliche Vorkonferenz ein, auf der ein Ausschuß unter der Leitung des Generalsekretärs der „Union Marocaine du Travail", Mahjoub *Ben Seddik,* gebildet und mit den vorbereitenden Arbeiten beauftragt wurde. Die zweite Vollversammlung der Konferenz der afrikanischen Völker (Tunis, 25.—31. Januar 1960) bestätigte, daß ein Kongreß zur Bildung dieser gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion veranstaltet werden sollte.

Eine Zusammenfassung der Gewerkschaftsverbände des Kontinents war freilich schon früher, auf der ersten gesamtafrikanischen Regionalkonferenz des IBFG (Accra, 14.—19. Januar 1957), angeregt worden. Dafür aber waren die dem IBFG angeschlossenen Verbände allein in Betracht gekommen, die, wie aus nachstehenden Ausführungen zu entnehmen ist, von einer Monopolstellung weit entfernt sind. Außerdem hatte diese afrikanische Regionalorganisation im Aufbau des IBFG nur eine ähnliche Zwischenstufe darstellen sollen wie die Regionalorganisationen, die für Amerika, Europa und Asien damals schon bestanden hatten.

Obwohl die Initiative der Konferenz der afrikanischen Völker eine neue Lage geschaffen hat, wäre es voreilig, die Organisationsprobleme der afrikanischen Gewerkschaften aus der Sicht einer sich sozusagen unaufhaltsam vollziehenden Einigung des Kontinents zu betrachten. Mehrere Staaten — u. a. Tunesien und Aethiopien — sowie das demnächst souverän werdende Nigeria haben nach der zweiten Vollversammlung von Tunis Vorbehalte gegen gesamtafrikanische Institutionen geäußert. Die Zukunft der portugiesischen Kolonien ist noch ungewiß. Die Staaten der Communauté wahren zur Commonwealthgruppe weiterhin den bisherigen Abstand. Die Klärung ihrer Beziehungen zueinander und zu Frankreich scheint vorerst ihre ungeteilte Aufmerksamkeit zu beanspruchen. Sie hatten keine Delegierten nach Tunis entsandt und erhielten so auch keine Sitze im Vorstand der Konferenz, dem nur einige im Exil lebende Politiker der Opposition angehören.

Es empfiehlt sich also, die afrikanischen Gewerkschaften nicht vom panafrikanischen Standort aus, sondern nach den Ländergruppen zu betrachten, die vergleichbare Voraussetzungen aufweisen. Was das Projekt einer gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion betrifft, so dürfte eine umsichtige Würdigung seiner sowohl innerafrikanischen als auch weltpolitischen Aspekte geboten sein.

DIE GEWERKSCHAFTEN IN DEN NORDAFRIKANISCHEN LÄNDERN

Obgleich in Nordafrika von Marokko bis Aegypten jedes Land eine ausgeprägte Individualität besitzt, hat sich die Entwicklung aller auf der Grundlage einer gemeinsamen Situation vollzogen. Der Islam, der das soziale Verhalten des Einzelnen bestimmt und die Normen der Herrschaft festsetzt, ist durch die Konfrontierung mit dem europäischen Geist vor die Alternative gestellt worden, sich von innen her zu reformieren oder der Aufklärung zu weichen. Auf diese „Herausforderung" ist er mit einer ganzen Skala von „Antworten" eingegangen: sie reichen

von der Rückkehr zu den Quellen eines Glaubens, welchem der ganze Mensch sich mystisch hingibt, bis zur Feststellung, daß die Staat und Gesellschaft betreffenden Aussagen des Propheten und seiner legitimen Exegeten den Realverhältnissen der Gegenwart nicht angemessen seien und darob das auf die Bewältigung der sozialen Aufgaben gerichtete Denken der heutigen Mohammedaner der Säkularisierung bedürfe. Die umstrittene Frage, inwiefern der Islam als System sowie der einzelne Mohammedaner wegen seiner existentiellen Lage dem Marxismus zugänglich seien, zeigt die problematische Beziehung der arabisch sprechenden Völker Nordafrikas zu ihrer Vergangenheit auf.

Für das Werden der Gewerkschaften ist ferner wichtig gewesen, daß die Industrialisierung hauptsächlich von Europäern durchgeführt wurde, die als solche auch über die Staatsgewalt verfügten. Darum faßten die Gewerkschaften den Klassenkampf zunächst als Streben nach nationaler Unabhängigkeit auf. Sie sahen sich genötigt, Unterstützung bei den ausländischen Organisationen zu suchen, die zugleich antikolonialistisch und antikapitalistisch waren. Der Kalte Krieg aber stellte sie vor die Entscheidung, ob sie die voraussehbaren innen- und außenpolitischen Auswirkungen des Bündnisses mit der kommunistischen Gewerkschaftszentrale verantworten könnten. Die Mitgliedschaft beim IBFG, die sich ihnen als Alternativlösung bot, erforderte allerdings, daß sie sich über die kommunistische Lehre von der wesensnotwendigen Verbindung des Privatkapitalismus, den vor allem die amerikanischen Gewerkschaften nicht verurteilen, mit der kolonialen Expansion hinwegsetzten.

Die nordafrikanischen Gewerkschaften beteiligten sich am politischen Kampf für die nationale Befreiung. Der Abbau der Kolonialherrschaft zog nach sich, daß sie ihr Verhältnis zum eigenen Staat bestimmen und somit ihr Programm überprüfen mußten. Dazu schlugen sie in den einzelnen Ländern voneinander abweichende Wege ein.

Die Gewerkschaftsbewegung entfaltete sich zuerst in A e g y p t e n , und zwar in Anlehnung an die europäischen Koalitionen, wenn auch — den britischen Gepflogenheiten entsprechend — ohne institutionelle Verbindung zu den Trade Unions Großbritanniens. Die traditionellen berufsständischen Organisationen waren schon 1882 von den Engländern aufgelöst worden. An ihre Stelle traten Arbeitnehmervereinigungen, die sich zwischen beiden Weltkriegen auf Landesebene zusammenschlossen. Der Staat räumte ihnen 1942 die Rechtsfähigkeit ein. Sie wurden in den Nachkriegsjahren in den politischen Kampf gegen Großbritannien verwickelt. Ihr Status wurde im Dezember 1952 nach dem Sturz der Monarchie abgeändert. Seither haben sie immer mehr den Charakter sozialpolitischer Vollzugsorgane der Staatsgewalt angenommen. Eine Dachorganisation wurde am 30. Januar 1957 gebildet. Bei einer Gesamtzahl von etwa 6 Millionen Arbeitnehmern wird der Mitgliederbestand der ägyptischen Gewerkschaften offiziell mit 600 000 angegeben.

Französische Gewerkschaften waren in T u n e s i e n schon 1920 entstanden. Sie dienten den Tunesiern als Vorbild. Während des Zweiten Weltkrieges begann der ehemalige Hafenarbeiter Ferhat *Hached* mit dem Aufbau tunesischer Gewerkschaften. Er gründete am 20. Januar 1946 die „Union Générale des Travailleurs Tunisiens“, die in engster Verbindung mit der Neodestour stand. Die UGTT schloß sich zunächst dem WGB an, trat aber 1948 zum IBFG über, der sich dann

nachdrücklich für die Unabhängigkeit Tunesiens einsetzte. Eine kommunistische Splittergewerkschaft, die „Union Syndicale des Travailleurs de Tunisie“, konnte sich nicht halten. Nach der Verhaftung der anderen Führer der Neodestour durch Frankreich trat Ferhad *Hached* im Frühjahr 1952 an die Spitze der Partei. Er wurde am 5. Dezember 1952 von französischen Terroristen ermordet. Ahmed *Ben Salah*, der später Generalsekretär der UGTT wurde, war in Brüssel vom IBFG ausgebildet worden. Im September 1956 kam es wegen sozialpolitischer Differenzen zur Spaltung: Habib *Achour*, ein Mitbegründer der UGTT, bildete die „Union des Travailleurs Tunisiens“. *Ben Salah*, der radikalere Auffassungen als *Bourguiba* vertrat, mußte sein Amt niederlegen. Beide Tendenzen vereinigten sich wenige Monate später zur neuen UGTT, deren seitheriger Generalsekretär Ahmed *Tlili* gleichzeitig Mitglied des Politischen Büros der Neodestour und Vizepräsident der Nationalversammlung ist. Die gewerkschaftlichen Freiheiten sind durch Artikel 8 der Verfassung vom 25. Juli 1957 garantiert. Die gute Zusammenarbeit der Gewerkschaften mit der Regierung entspricht den zugleich liberalen und erzieherischen Bestrebungen des Regimes. Sie hat keine einschneidende Einschränkung der Rechte der Gewerkschaften bewirkt, die offenbar die fortschrittlichsten in ganz Afrika sind und nach wie vor in einem Vertrauensverhältnis zum IBFG stehen. Der V. Weltkongreß des IBFG fand in Tunis (5. bis 13. Juli 1957) statt.

Die heutige Mitgliederzahl dürfte 150 000 leicht übersteigen. Die UGTT hat anläßlich ihres Jahreskongresses (1. bis 4. April 1960) bestätigt, daß sie nicht bereit ist, bei der Teilnahme an einer gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion auf ihre Zugehörigkeit zum IBFG zu verzichten.

In Libyen wurde erst vor kurzem eine Landesorganisation gebildet und in den IBFG aufgenommen. Die Zahl der Mitglieder liegt bei 6000.

In Marokko ist die Entwicklung der Gewerkschaften durch zahlreiche Spannungen gekennzeichnet gewesen. Das Koalitionsrecht wurde den Europäern erst im September 1936 offiziell zugestanden. Im Jahre 1943 wurde die „Union Générale des Syndicats Confédérés du Maroc“ als Zweigorganisation der überwiegend kommunistischen CGT Frankreichs gegründet. Um den Unabhängigkeitsbestrebungen einen Riegel vorzuschieben, legten die Protektoratsbehörden den Marokkanern nahe, der Union beizutreten, während die Istiqlal diese zunächst boykottierte. Die Istiqlal überzeugte sich aber 1948 von der Notwendigkeit, die Union zu unterwandern, was ihr binnen drei Jahren gelang. Die dadurch geschaffene Situation hatte zur Folge, daß einerseits die Kommunisten die Möglichkeit verloren, den Kampf um die Wiederherstellung der nationalen Souveränität Marokkos in ihrem Sinne zu lenken, andererseits aber die Führer der marokkanischen Gewerkschaften (im Unterschied zu den maßgeblichen Männern der UGTT) hinsichtlich der sozialpolitischen Auffassungen und der Arbeitsmethoden eine marxistische Schulung erhielten. Schon 1950 jedoch setzte sich der IBFG nachdrücklich dafür ein, daß den Marokkanern die Gründung eigener Gewerkschaften erlaubt wurde. Die Spitze der marokkanischen Gewerkschaftsbewegung trennte sich 1953/54 von den Kommunisten. Sie bildete im März 1955 die zunächst illegale „Union Marocaine du Travail“, die im Mai in den IBFG aufgenommen wurde. Mahjoub *Ben Seddik*, ein ehemaliger Eisenbahner, wurde Generalsekretär. Die mit der UMT konkurrierende kommunistische Organisation löste sich im

Dezember 1955 auf. Am 16. Juli 1957 wurden die Rechte der Gewerkschaften vom Gesetzgeber festgelegt. Spannungen traten anschließend auf, weil die meisten Gewerkschaften dem linken Flügel der Istiqlal nahestanden, der auf die Regierung den gewünschten Einfluß nicht erhalten hatte. Als dieser sich von der Istiqlal trennte und mit El Mehdi *Ben Barka* als Generalsekretär die „Union des Forces Populaires" schuf, beschränkte sich die UMT nicht mehr darauf, die Beseitigung der das Protektorat überdauernden wirtschaftlichen Positionen Frankreichs zu fordern, die sie als „neokolonialistisch" abstempelte. Sie sagte auch den marokkanischen Privatkapitalisten den Kampf an und beschuldigte sie, als die Erben der Protektoratsherrschaft die Selbstentfremdung des marokkanischen Volkes fortzusetzen. Demgegüber begann die Istiqlal am 1. März 1959, eine eigene Gewerkschaftsbewegung aufzuziehen, wozu sie zu Beginn dieses Jahres auf Landesbasis die „Union Générale des Travailleurs Marocains" mit Mohamed Hachim *Amine* als Generalsekretär gründete. Die UGTM gab an, ebenfalls um Aufnahme in den IBFG nachsuchen zu wollen, dessen Vertreter in Marokko allerdings Mitte April 1960 ablehnte, ihre Delegierten zu empfangen. Er soll seine Ablehnung damit begründet haben, daß die UGTM eine überwiegend politische Organisation wäre und die dem IBFG angeschlossene UMT bekämpfen würde. Die UGTM beabsichtigt offenbar, die UMT in die Nähe der — seit dem 9. Februar 1960 verbotenen — Kommunistischen Partei abzudrängen, wobei sie die Kontakte mit den Ostblockstaaten zu unterstreichen gedenkt, die die UMT und die „Union des Forces Populaires" im Zeichen des „non-alignement" aufgenommen haben. Auf dem ersten Kongreß der UGTM am 20. März 1960 in Casablanca wurde eine Entschließung zugunsten der beabsichtigten gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion angenommen und (im Wettbewerb mit der UMT) die Forderung nach gleichberechtigter Beteiligung an dieser Union erhoben. *Ben Seddik,* der sich noch Ende Januar in der Frage der doppelten Mitgliedschaft sehr zurückhaltend gezeigt hatte, war anläßlich des Kongresses der UGTT eindeutig für die doppelte Mitgliedschaft eingetreten. Er traf daraufhin in Accra mit dem Generalsekretär der Gewerkschaftsunion Ghanas, John *Tettegah,* zusammen. Bei diesem Treffen wurde die für Mitte Mai vorgesehene Gewerkschaftskonferenz wegen der über die Doppelmitgliedschaft bestehenden Meinungsverschiedenheiten zunächst auf den August verschoben. Die UMT gibt mit 650 000 ihre gegenwärtige Mitgliederzahl an (nach dem Bericht des IBFG betrug diese am 1. Januar 1957 300 000). Die Istiqlal-Gewerkschaft will 50 000 Mitglieder aufzuweisen haben. Beide Organisationen sind bestrebt, auf die Zusammensetzung der Regierung und somit auf den künftigen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs Einfluß zu nehmen. Ihre Gegensätze führten Ende April und Anfang Mai 1960 zu Unruhen und Streiks.

Unvergleichlich schwieriger haben sich die gewerkschaftlichen Verhältnisse in Algerien gestaltet. Es hat wohl hauptsächlich daran gelegen, daß der Mohammedaner die dem französischen Staatsbürger zustehenden Rechte nicht erhielt, obwohl sein Land als Bestandteil des französischen Staatsgebietes galt. Jede spezifisch algerische Arbeiterbewegung war dazu verurteilt, in einen politischen Gegensatz zu Frankreich zu geraten. Ab 1920 waren einzelne Mohammedaner in die auf algerischem Boden tätigen Filialen der französischen Gewerkschaften aufgenommen worden. Der 1936 begonnene Versuch, autonome algerische Gewerkschaften zu gründen, konnte wegen der ablehnenden Haltung Frankreichs

nicht fortgesetzt werden. Die Repression, die auf den Aufstand vom Mai 1945 folgte, unterbrach für die nächsten zehn Jahre alle Bemühungen. Im Juni 1954 wurde eine kommunistische Gewerkschaftsorganisation, die „Union Syndicale des Travailleurs Algériens", gebildet, der jedoch bis zu ihrer Schließung durch die französischen Behörden im Mai 1956 so geringe Erfolge beschieden waren wie der Kommunistischen Partei selbst. Am 20. Februar 1956 wurde von *Messali Hadj* — offenbar mit französischer Zustimmung — eine algerische Gewerkschaftsorganisation ins Leben gerufen, welcher der IBFG die Anerkennung versagte. Vier Tage später, am 24. Februar 1956, kam die „Union Générale des Travailleurs Algériens" zustande, die im Juli in den IBFG aufgenommen wurde. Diese Entscheidung des IBFG wurde allerdings von Force Ouvrière am 29. Juli 1956 als ein „historischer Irrtum" bezeichnet. Die UGTA wurde von den französischen Behörden unterdrückt. Sie befindet sich seit dem März 1957 im Exil. Sie steht in engem Kontakt mit der UGTT und der UMT im Rahmen der maghrebinischen Zusammenarbeit. Wohl auf Drängen Irving *Browns* hat sie sich in der Frage der gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion für die Doppelmitgliedschaft ausgesprochen.

Die nordafrikanischen Gewerkschaften sind also, was ihr Selbstverständnis und ihre Struktur betrifft, denjenigen Westeuropas verwandt. Ihre Beziehungen zu Ostblockstaaten haben überwiegend außenpolitischen Charakter; sie spiegeln — wenn man von Algerien absieht — die Haltung der Regierungen wider. In keinem dieser vom Islam geprägten Länder hat der Kommunismus nach Erlangung der Unabhängigkeit einen nennenswerten Einfluß auf die Gewerkschaften erlangt. Dieses Ergebnis verdient, als Beitrag zur Aufhellung der gesellschaftspolitischen Möglichkeiten festgehalten zu werden, die sich in Nordafrika bei der Konfrontierung des Islams mit der modernen Welt bieten.

DIE AFRIKANISCHEN GEWERKSCHAFTEN SÜDLICH DER SAHARA

Im „Schwarzen Erdteil" beruht die gewerkschaftliche Betätigung der Afrikaner auf anderen Voraussetzungen als in Nordafrika. Zunächst mußte die Zwangsarbeit abgeschafft werden. Großbritannien, Frankreich und Belgien entschlossen sich im Rahmen der durch den Zweiten Weltkrieg ausgelösten Entwicklung dazu. In den portugiesischen Besitzungen und der Südafrikanischen Union hingegen kommt sie in offener oder verschleierter Form heute noch vor. Unabhängig gewordene afrikanische Staaten (wie Guinea) haben sie wieder eingeführt. Nach Abschaffung der Zwangsarbeit mußte den Schwarzen das Recht zugestanden werden, eigene Gewerkschaften zu bilden. Diese Gewerkschaften gerieten in zahlreichen Gebieten mit den Organisationen der Weißen in Konflikte, weil diese aus Konkurrenzgründen dazu neigten, den Schwarzen den Aufstieg zu Facharbeitern zu erschweren. Ferner hat der Abbau der Kolonialherrschaft, indem er einer Revision der durch die Kolonialmächte gezogenen Grenzen Vorschub leistete, besonders in den von Frankreich kontrollierten Gebieten die afrikanischen Gewerkschaften daran gehindert, sich heute schon eine den Institutionen der einzelnen Staaten angepaßte Struktur zu geben.

Die Industrialisierung führt zur Bildung von Schwerpunkten, deren Bewohner sich durch berufliches Können, Lebensniveau und Einsichten von der großen Masse der Landbevölkerung abheben. Im allgemeinen jedoch verfügen die afrika-

nischen Arbeitnehmer weder über die Kenntnisse, die zur gewerkschaftlichen Betätigung erforderlich sind, noch über die Mittel zur Finanzierung ihrer Gewerkschaften. Als typisch ist in dieser Beziehung die Lage der Plantagenarbeiter anzusehen. Auf weiten Strecken ist südlich der Sahara eine Arbeitnehmerschaft im nordafrikanischen oder gar europäischen Sinne überhaupt nicht vorhanden. Die regelmäßig beschäftigten Arbeitnehmer stellen nur eine schwache Minderheit dar.

Gegenwärtig bleiben die spezifisch gewerkschaftlichen Aufgaben, nämlich die Vertretung der Arbeitnehmer in sozialpolitischen Angelegenheiten und darüber hinaus die mitverantwortliche Beteiligung an der Aufrechterhaltung oder Verwirklichung einer demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, den politischen Aspekten der Auseinandersetzung mit den Kolonialmächten und, falls diese sich zurückziehen, mit den weißen Siedlern und dem vorherrschenden nichtafrikanischen Privatkapital untergeordnet. Dadurch ist die zu beobachtende ausgeprägte Politisierung der Gewerkschaften südlich der Sahara bedingt. In den Gebieten, die in den letzten Jahren unabhängig geworden sind, haben die geschilderten sozialen Daten zur Folge gehabt, daß die Gewerkschaften sich der Staatsgewalt gegenüber nicht als autonome Verbände zu behaupten vermochten.

In der Regel sind die afrikanischen Gewerkschaftsführer gleichzeitig Politiker, die sich als solche sowohl auf die Zusammenschlüsse der Arbeitnehmer als auch auf ihre eigenen politischen Organisationen stützen: Beispiele sind Sékou *Touré* und Tom *Mboya*. Diese Doppelstellung wirft die Frage nach dem gesellschaftspolitischen Standort auf, den die Gewerkschaften der einzelnen noch unfreien Länder nach Erlangung der Unabhängigkeit beziehen werden. Im Gegensatz zu Nordafrika ist meistens keine Gesellschaftsordnung vorhanden, deren Werte eine kritische Auseinandersetzung mit denjenigen der modernen nichtafrikanischen Welt zuließen. Der wirtschaftliche und soziale Fortschritt höhlt die überlieferte Hierarchie der Stammeshäuptlinge (sowie der von der Kolonialmacht eingesetzten Vorsteher von Dorf- und Bezirksgemeinschaften) aus, die z. B. den Arzt und Plantagenbesitzer *Houphouet-Boigny* noch hervorgebracht hat. Demnach scheinen die Gewerkschaften berufen, entweder im Wettbewerb mit den politischen Parteien oder in Verbindung mit ihnen eine immer größere Rolle zu spielen. Diese Prognose mündet in die Ueberlegung ein, daß die afrikanischen Politiker südlich der Sahara geeignete Leitbilder benötigen, die zugleich auf der Höhe der Zeit sein und die Zustimmung der breiten Masse finden müssen. Die Gewerkschaften stoßen in ein ideologisches Niemandsland vor.

Im Lichte der bisherigen Entwicklung zeichnen sich mehrere Möglichkeiten ab. Offen bleiben die Aussichten der christlichen Soziallehre trotz der Erfolge der christlichen Gewerkschaften in einigen Gebieten (Französisch-Afrika, Belgisch-Kongo, Togo). Beachtliche Chancen scheint der Islam zu haben, der sich rasch verbreitet und manchen Völkern des „Schwarzen Erdteils" ein assimilierbares gesellschaftspolitisches Ordnungsprinzip darbietet, dessen Problematik (im Unterschied zu Nordafrika) die Umstände noch nicht erkennen lassen. Trotzdem dürften in der Zukunft hauptsächlich zwei Geisteshaltungen miteinander rivalisieren: der Marxismus und eine ausgeprägt faschistische Züge aufweisende Verabsolutierung des Staates.

Aufschlußreich ist in dieser Beziehung der heutige Status der Gewerkschaften in G h a n a , die schon 1947 gebildet wurden und Anfang 1955 bei einer Gesamt-

bevölkerung von etwa 4 Millionen rund 84 000 Mitglieder in mehr als 60 Verbandsgruppen vereinigten. Durch den „Industrial Relations Bill" vom Dezember 1958 wurde der Gewerkschaftsbund aufgelöst; an seine Stelle trat eine Organisation, die vom Staat den Auftrag erhielt, „die Gewerkschaftsbewegung in Ghana zu repräsentieren sowie die ihr durch dieses Gesetz übertragenen Funktionen auszuüben". Damit wurde den Arbeitnehmern Ghanas unter anderem das Streikrecht praktisch entzogen.

War Ghana, bis Dezember 1958 dem IBFG angeschlossen, einer von den beiden Schwerpunkten der freien Gewerkschaften in Afrika gewesen, so ist das erst vor der Unabhängigkeit stehende K e n y a deren zweiter Schwerpunkt heute noch. Schon 1951 wurde die „Federation of Labour" (zunächst als „Federation of Registered Trade Unions") gegründet, die am 1. Januar 1957 35 000 Mitglieder bei einer Bevölkerung (die Asiaten und Europäer nicht mitgerechnet) von nahezu 6 Millionen zählte. Ihr Führer Tom *Mboya* hat in enger Zusammenarbeit mit dem IBFG dessen Unterausschuß für Zentralafrika aufgezogen und bisher auch geleitet. Er ist aber — zuletzt auf der afrikanischen Konferenz der „positiven Aktion" vom 7. bis zum 10. April 1960 in Accra — dafür eingetreten, daß die afrikanische Gewerkschaftsbewegung sich auf die antikolonialistischen Kräfte des Westens eher als auf die Ostblockstaaten stützt. Insofern darf Tom *Mboya* als der Gegenspieler sowohl von Dr. *Nkrumah* angesehen werden, der das Projekt einer gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion im Zusammenhang mit seinen panafrikanischen Bestrebungen fördert und deshalb gegen eine Doppelmitgliedschaft ist, als auch von Sékou *Touré*, dessen Neutralismus (womit er seine Ablehnung einer Doppelmitgliedschaft begründet) von seiner nächsten Umgebung eine ostblockfreundliche Prägung erhält.

In der Regel haben sich die schwarzen Arbeitnehmer in den britischen Gebieten schon Ende der vierziger Jahre organisieren dürfen, und zwar ohne institutionelle Bindung an die britischen Trade Unions. Den ideologischen Richtungskämpfen, die sich auf der internationalen Ebene in der Entscheidung für den IBFG oder den WGB niederschlugen, wurde von britischer Seite der Weg offenbar nicht versperrt. So konnte — um nur einige Beispiele anzuführen — die „T a n g a n j i k a Federation of Labour" sich von 13 000 Mitgliedern im Jahre 1955 bei der Gründung der zentralen Organisation zu 70 000 im Jahre 1959 entwickeln. Sie ist dem IBFG angeschlossen. Von den 450 000 Erwerbstätigen (Gesamtbevölkerung ca. $8^1/_2$ Millionen, Europäer und Asiaten nicht mitgerechnet) sind 200 000 Plantagenarbeiter, von denen 30 000 den Gewerkschaften angehören. In N i g e r i a hingegen und (bis zur Unabhängigkeit) im ehemals britischen S u d a n haben während der fünfziger Jahre die Richtungskämpfe fast ununterbrochen fortgedauert.

Die afrikanischen Gewerkschaften der französischen Gebiete West- und Aequatorialafrikas haben nur wenige Kontakte mit denjenigen der von anderen europäischen Mächten beherrschten Gebiete gehabt. Ihre Isolierung vom Rest des Kontinents spiegelt das Streben Frankreichs wider, das Zustandekommen einer gesamtafrikanischen Front möglichst aufzuhalten. Sie entwickelten sich vor allem nach dem Inkrafttreten des „Code du travail" von 1952. In W e s t a f r i k a wurden 1953 68 500 afrikanische Gewerkschaftsmitglieder gezählt (Gesamtbevölkerung 17 Millionen); davon gehörten 45 vH der CGT, 10 vH der Force Ouvrière

und ein knappes Viertel den Christlichen und Autonomen Gewerkschaften an. In Aequatorialafrika wurden 1953 9850 Gewerkschaftsmitglieder gezählt (Gesamtbevölkerung 4 1/2 Millionen), davon 5200 bei der CGT, 1900 bei FO, 2700 bei den Christlichen und Autonomen Gewerkschaften. Diese Organisationen blieben den Gewerkschaftszentralen des Mutterlandes untergeordnet. Die Folge war, daß ca. die Hälfte der organisierten afrikanischen Arbeitnehmer und in entsprechendem Umfang die Gewerkschaftsfunktionäre ihre methodische und ideologische Schulung von den Kommunisten erhielten. Die afrikanische CGT gehörte dem WGB an: der Sudanese Abdullah *Diallo,* später Arbeitsminister im Sudan, heute residierender Minister Guineas in Ghana und Generalsekretär der Konferenz der afrikanischen Völker, bekleidete eine Zeitlang den Posten eines Vizepräsidenten des WGB.

Der nächste Schritt wurde im Zusammenhang mit der „Loi-cadre" vom 23. Juni 1956 vollzogen. Im Juni 1956 wurde unter der Führung von Sékou *Touré* die „Confédération Générale du Travail Africain" gegründet. Die „Confédération Africaine des Travailleurs Croyants" folgte 1957: die FO nahestehende „Confédération Africaine des Syndicats Libres" konstituierte sich im Februar 1958. Darauf folgte der Versuch, in den von Frankreich beherrschten Gebieten die Gewerkschaftseinheit zu verwirklichen. Der Kongreß von Cotonou (19. Januar 1957) führte zur Gründung der „Union Générale des Travailleurs de l'Afrique Noire", welcher sich jedoch weder die Travailleurs Croyants noch die Syndicats Libres anschlossen. Der erste Kongreß der UGTAN fand am 18. Januar 1959 in Dakar statt; auf ihm wurde Sékou *Touré* zu ihrem Präsidenten gewählt. Das in Conakry errichtete Sekretariat wurde in vier Abteilungen aufgegliedert: ideologische Orientierung, Außenpolitik, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die UGTAN trat weder dem WGB noch dem IBFG bei; sie forderte von den Vereinten Nationen die gleichen Rechte wie der IBFG und der WGB. Zu diesem Zeitpunkt wurde geschätzt, daß von den organisierten Afrikanern aus den in Frage kommenden Gebieten etwa 60 vH der UGTAN, 20 vH den Travailleurs Croyants und 15 vH den Syndicats Libres angeschlossen waren. Die seit der Volksabstimmung vom 28. September 1958 vor sich gehende Neugliederung West- und Aequatorialafrikas hat in den einzelnen Ländern, meistens mit der Unterstützung der jeweiligen Landesregierungen, zu einer kaum noch zu überblickenden Zersplitterung der afrikanischen Gewerkschaften Anlaß gegeben. Landesverbände, die von der Zentrale der UGTAN unabhängig sein sollten, wurden gebildet: insbesondere in der Elfenbeinküste und (Anfang April 1960) auf der Ebene der Föderation des Mali. In Aequatorialafrika und Kamerun besteht die dem WGB angeschlossene CGTA weiter.

ZUSAMMENFASSUNG

Hat die Betrachtung der nordafrikanischen Gewerkschaften schon gezeigt, daß nach Erlangung der Unabhängigkeit das Problem der Beziehungen der Gewerkschaften zum Staat im Mittelpunkt steht, so führt die gegenwärtige Lage der Arbeiterbewegung südlich der Sahara zwei weitere Tatsachen vor Augen. Erstens gründet sich diese Arbeiterbewegung auf die Bestrebungen einer zahlenmäßig sehr schwachen, jedoch aktiven und in manchen Fällen kommunistisch geschulten Minderheit. Zweitens ist sie durch und durch politisiert: um die Kontrolle über

die einzelnen Gewerkschaftsverbände ringen miteinander die sich befehdenden afrikanischen Regierungen sowie die hinter manchen Regierungen stehenden europäischen Mächte und die internationalen Arbeitnehmerorganisationen. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die Gründung einer gesamtafrikanischen Gewerkschaftsunion, nachdem sie auf den August 1960 verschoben worden war, schließlich auf unbestimmte Zeit zurückgestellt werden mußte. Diese Entscheidung war unvermeidlich geworden, obgleich der WGB auf der zweiten Vollversammlung der Konferenz der afrikanischen Völker Ende Januar 1960 in Tunis in Anbetracht der sich abzeichnenden Schwierigkeiten zu erkennen gegeben hatte, daß er sich mit einer Aktionsgemeinschaft begnügen würde. Nachdem die Gewerkschaften Tunesiens und Marokkos, aber auch Kenyas, Tanganjikas, Nigerias, Somalilands und Sansibars für die Doppelmitgliedschaft eingetreten waren und die Gewerkschaften der zur Communauté gehörenden Staaten ihr geringes Interesse am panafrikanischen Gedanken bekundet hatten, war der Beweis erbracht, daß das Projekt auf keiner ausreichenden Grundlage stand. Diese Entwicklung bestätigt von neuem die enge Verbindung, die zwischen der politischen Umgestaltung des afrikanischen Kontinents, seiner wirtschafts- und sozialpolitischen Formung und seinen Beziehungen zu nichtafrikanischen Mächten und Organisationen besteht.

BIBLIOGRAPHISCHE HINWEISE

Grundlegend sind:

„African Labour Survey", ILO, Genf 1958.
International Labour Review (monatlich), Genf.

Zahlreiche Beiträge in:

Freie Gewerkschaftswelt (monatlich), IBFG, Brüssel;

Gewerkschaftliche Monatshefte, DGB, Köln.

Ferner:

IBFG, Fünfter Weltkongreß: Tätigkeitsbericht, Brüssel 1957 (der Tätigkeitsbericht für den Sechsten Weltkongreß lag bedauerlicherweise bei Abschluß des Manuskriptes Anfang Mai 1960 noch nicht vor);

Sékou *Touré:* „Congrès Général de l'UGTAN", Présence Africaine, Paris 1959;

Perspectives (wöchentlich), Paris: „La Communauté" (Beilage zur Nr. vom 21. November 1959);

Revue Française de Science Politique: „L'Afrique du Nord, Etats des travaux" (Juni 1959); „La vie politique en Afrique Noire" (September 1959);

Ernest *Milcent:* „Die Entwicklung des Gewerkschaftswesens in Französisch-Schwarzafrika" in *Afrika,* 1959/1, S. 19.

Franz *Ansprenger:* „Gewerkschaften im Schwarzen Afrika französischer Prägung" in *Informationsdienst der Deutschen Afrika-Gesellschaft,* Februar 1960.

R. J. *Guiton:* „Die Konferenzen der afrikanischen Völker" in *Afrika,* 1959/1 u. 2.

Aus den Ländermonographien sind vom hier interessierenden Standpunkt aus besonders zu erwähnen:

S. et J. *Lacouture:* „L'Égypte en mouvement", Paris 1956.

„Le Maroc à l'épreuve", Paris 1958.

Saed Ed Din Fawzi: „The Labour Movement in the Sudan 1946—1955", Oxford University Press 1957.

Jacques *Berque:* „Les Arabes", Paris 1959.

André *Blanchet:* „L'itinéraire des partis africains depuis Bamako", Paris 1958.

Raymond *Jean:* „Problèmes d'édification du Maroc et du Maghreb" (entretiens avec El Mehdi *Ben Barka),* Paris 1959.

Frankreichs Politik in Algerien und die Januar-Rebellion

Von Walter Schütze

Ein großer Wendepunkt der Republik des Generals *de Gaulle* war die letzte Januarwoche des Jahres 1960, die mit dem offenen Aufruhr französischer Rechtselemente in Algier begann und mit deren Kapitulation und der Verhaftung der Rädelsführer endete. Obwohl Paris hier zum ersten Male einen eindeutigen Sieg über die Kräfte in Algier davontrug, die sich seit Jahren als Prokonsuln der Kolonie fühlen, und das Ansehen des Generals *de Gaulle* in Frankreich und in der Welt den Zenit erreichte, trat in der algerischen Frage die von allen erhoffte Wendung nicht ein; die Fronten verhärteten sich, und die Aussichten auf die Beendigung des Krieges erscheinen ungewisser als zuvor[1].

Das innere Gefüge der V. Republik, der eigenen Schöpfung des General-Präsidenten, die den Staat grundlegend reformieren und ihm neue Impulse geben sollte, erlitt eine schwere Erschütterung. Der Erdstoß von Algier brachte das gesamte gaullistische Staatsgebäude ins Wanken, und rückschauend kann wohl gesagt werden, daß es ohne den Mut und die Entschlossenheit *de Gaulles* dasselbe Schicksal erlitten hätte, welches der IV. Republik durch den Aufstand des 13. Mai 1958 in Algier bereitet worden ist.

Schon vor den dramatischen Ereignissen des Januar 1960 waren in der politischen Struktur bedenkliche Risse sichtbar geworden. Der Streit um die Subventionierung der Konfessionsschulen und die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes durch die klerikale Parlamentsmehrheit löste im Lande ein tiefes Unbehagen aus und drohte den alten Gegensatz zwischen Kirche und Staat erneut aufflammen zu lassen. Die Parlamentarier, durch die neue Verfassung eines großen Teils ihrer Vorrechte beraubt, lieferten der Regierung *Debré* einen erbitterten Kleinkampf und fielen des öfteren in die Gewohnheit der IV. Republik zurück, den Wünschen von Interessengruppen Gehör zu schenken. Die groß angekündigten Reformen, sei es des Steuersystems, des Wohnungsbaues oder der Verwaltung, blieben nach einigen Ansätzen stecken. Wo Fortschritte erzielt wurden, geschah dies, wie bei der Neuordnung der französisch-afrikanischen Gemeinschaft, durch den Präsidenten selbst und weitgehend ohne Mitwirkung der parlamentarischen Körperschaften. Im Elysée-Palast wurde deshalb ernsthaft der Gedanke erwogen, die Verfassung zu ändern und im Sinne eines Präsidialregimes dem Staatschef noch größere Vollmachten zu übertragen.

Auch in der algerischen Frage waren die hochgespannten Hoffnungen verflogen, die man an die Erklärung *de Gaulles* vom 16. September 1959[2] geknüpft hatte. Wenn sich auch die Führer der algerischen Unabhängigkeitsbewegung mit dem hier verkündeten Grundsatz der Selbstbestimmung für die Bevölkerung Algeriens einverstanden erklärt hatten, so blieb es doch bei der gegenseitigen Beteuerung des guten Willens. Die Operationen in Algerien gingen weiter. Zwar hatte de Gaulle in seiner Pressekonferenz vom 10. November die Bedingungen, unter denen die „Autodetermination" verwirklicht werden sollte, erneut präzisiert[3], die FLN-Führung konnte sich jedoch nicht entschließen, diesen Weg einzuschlagen,

und bestand darauf, die Bedingungen für die völlig freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes in Paris auszuhandeln, bevor die „Nationale Befreiungsarmee“ die Waffen niederlegte. Der Vorschlag, die in Frankreich gefangengehaltenen fünf Rebellenchefs mit den Verhandlungen zu beauftragen[4], wurde von General *de Gaulle* abgelehnt.

Der französische Staatschef machte gegenüber seinen engsten Mitarbeitern kein Hehl aus seiner Enttäuschung über die zögernde, ausweichende Taktik der FLN und schien zu Jahresbeginn entschlossen, die Dinge voranzutreiben und die ersten Schritte zur Gewährung der inneren Autonomie in Algerien einzuleiten. Die für den 22. Januar nach Paris einberufene Konferenz der für die algerischen Fragen verantwortlichen Militärs und Beamten wurde jedenfalls in diesem Sinne gedeutet. Diese Perspektive sowie die Meldungen über die Umbildung der provisorischen Rebellenregierung in Tunis durch die Aufnahme von verständigungsbereiten Elementen[5] und das erneute Aufflackern des Terrors im Lande gaben der Agitation der französischen Rechtsextremisten neuen Auftrieb. Die „Lobbies“ der Ultras waren zunächst durch die Verkündung des Selbstbestimmungsrechtes und dessen fast einmütig positive Aufnahme im Mutterland überrascht und getäuscht worden, hatten sich jedoch gegen Jahresende wieder gesammelt und waren zum Gegenangriff übergegangen. In Flugblättern wurde *de Gaulle* als Verräter und seine Politik als das Aufgeben Algeriens bezeichnet. Das Ziel der Ultras, die über einen eingespielten Propagandaapparat und deshalb über einen großen Einfluß auf den europäischen Bevölkerungsteil verfügten, war klar: die sogenannte „Integration“, das heißt die völlige Umwandlung der Kolonie in ein französisches Departement, die bedingungslose Niederschlagung des Aufstandes und die Verweigerung jeglicher Eigenständigkeit für die Muselmanen. Diese totale „Französisierung“ des Landes war zwar im Programm *de Gaulles* als theoretische Lösung auch zur Wahl gestellt, doch machten sich die Ultras keine Illusionen darüber, daß sie in einer wirklich freien Abstimmung verworfen werden würde, da *de Gaulle* der Zwischenlösung der Assoziierung mit Frankreich unverhohlen den Vorzug gab.

Die sogenannten „Aktivisten“ in Algier mußten mangels ausreichender Unterstützung durch das Parlament und die Oeffentlichkeit des Mutterlandes zur direkten Aktion übergehen, wenn sie diese Entwicklung verhindern wollten. Zumal glaubten sie, bei wichtigen Regierungsstellen auf Sympathie und in der Armee auf weitgehende Unterstützung oder zumindest mit stillschweigender Billigung ihrer Aktion rechnen zu können. Ziel der Operation war, durch einen „stillen Putsch“ die wichtigsten zivilen Kommandostellen zu besetzen, die Armeeführung durch dieses „fait accompli“ auf ihre Seite zu ziehen und dann die Regierung in Paris zum Aufgeben des Selbstbestimmungsrechtes zu zwingen.

Die Autorität des Staatschefs, die Loyalität der Verwaltung und die Disziplin der Armee wurden von den „Verschwörern“ offenbar recht geringschätzig veranschlagt, denn sonst hätten sie sich nicht auf das Abenteuer eingelassen, den „13. Mai“ zu wiederholen. Eine Aeußerung des Ultra-Abgeordneten und führenden Putschisten *Lagaillarde* gibt den Schlüssel zum Verhalten der „Aktivisten“ in Algier. Er erklärte im Hinblick auf die eventuellen Waffenstillstandsverhandlungen mit der FLN: „In Algerien hat nur die Rebellion Erfolg.“

Die zum Handeln Entschlossenen hatten jedoch einige gewichtige Trümpfe in der Hand. Ein Großteil der Verschwörer des 13. Mai war in wichtige Regierungs-

und Verwaltungsstellen aufgerückt und auf das Programm des „französischen Algerien" eingeschworen; in Algerien selbst hatten sie mit Förderung der Armeebehörden eine eigene schlagkräftige Truppe herangebildet, die sogenannten Territorialeinheiten, die, aus ansässigen Franzosen bestehend, eigentlich für die Bekämpfung des FLN-Terrors eingesetzt werden sollte, in Wahrheit jedoch eine „Armee in der Armee" bildete. Allein in der Stadt Algier befanden sich über 25 000 Mann dieser militärisch ausgerüsteten Heimwehrmitglieder, einschließlich einer eigenen Panzereinheit. Daneben war es gelungen, die Organisation der Ultras, die aus dem von Alain *de Sérigny* verwalteten Fonds finanziert wurde, straffer aufzubauen und die verschiedenen Gruppen[6] in einer Aktionseinheit zusammenzufassen. Vor allem das sogenannte „Büro für die psychologische Aktion" beim Oberkommando — dessen Aufgabe es war, die Methoden der psychologischen, also der „subversiven" Kriegsführung gegenüber der FLN-Propaganda zum Durchbruch zu verhelfen — leistete diesen als Aktivisten bekannten Gruppen Rückendeckung und wertvolle Hilfe.

Das Interview des Korpskommandanten in Algier, General Jacques *Massu*, das kurz vor der Pariser Algerien-Konferenz in der *Süddeutschen Zeitung* veröffentlicht wurde[7], ließ sehr deutlich werden, welche Einstellung bei den einflußreichen Offizieren vorherrschte. Auch in Paris zweifelte man nicht daran, daß die Ansicht Massus: „Wir sind die Macht", und die unverhüllte Drohung, die Regierung zur Aenderung ihrer Algerien-Politik zwingen zu wollen — die zwar vom Oberkommando, nicht aber von *Massu* dementiert worden war —, von zahlreichen Militärs, wenn nicht gar von der Mehrheit des Offizierskorps gebilligt wurde.

Als sich dann der französische Armeeminister Pierre *Guillaumat* bemühte, die ganze Angelegenheit zu vertuschen, der Staatschef aber durchgriff, *Massu* seines Postens enthob, wurde die offene Provokation zum Funken, der die Explosion vom 24. Januar auslöste. Die eigentlichen Rädelsführer in Algier, die auf eine sorgsame „Technik des Staatsstreiches" Wert legten, ließen sich von den Ereignissen überrumpeln. Die „kalte" Machtübernahme war jetzt nicht mehr durchzuführen, denn das Oberkommando hatte bereits die in Algier stationierten Truppen- und Gendarmerieeinheiten mobilisieren und die öffentlichen Gebäude besetzen lassen. Es blieb der Weg auf die Straße. Durch Flugschriften wurde die algerische Bevölkerung zum Generalstreik und zur Massenkundgebung auf dem „Forum", das eineinhalb Jahre vorher bereits Schauplatz des Aufstandes gewesen war, aufgerufen. Die Ereignisse nahmen diesmal aber einen ganz anderen Gang: Die wenig kampflustige Menge der Europäer überschritt kaum 5000, und vor allem die Armee-Einheiten machten keine Miene, sich den Demonstranten anzuschließen.

Es war wiederum Pierre *Lagaillarde*, der sich in dieser Situation mit der Idee durchsetzte, sich im Stadtzentrum zu verbarrikadieren, nachdem sich der Oberkommandierende, General Maurice *Challe*, geweigert hatte, den Manifestanten freie Hand zu lassen und ihre Forderung auf die Rückkehr *Massus* der Regierung zu übermitteln. Unter Duldung der Offiziere der „psychologischen Aktion" der Armee — in deren Dienststelle Joseph *Ortiz* und seine „Front National Français" ihr Hauptquartier aufschlugen — gaben die Führer des Aufstandes den Befehl, in den Straßen Barrikaden aufzurichten. Da die gleichfalls mobilisierten und bewaffneten Territorialtruppen unter Führung ihrer Offiziere sich offen auf die Seite der Aufständischen gestellt hatten, konnten *Ortiz* und *Lagaillarde* hoffen, die Armee durch diesen Handstreich auf ihre Seite zu zwingen.

Der Militärbefehlshaber, General *Challe*, und der Generaldelegierte der Regierung, Paul *Delouvrier*, ließen es zunächst geschehen, daß die Manifestanten das Straßenpflaster aufrissen und um das Forum Barrikaden errichteten.

Es steht heute aber einwandfrei fest, daß die in Algier Verantwortlichen den Gendarmerie- und Militäreinheiten den Befehl erteilten, die Straßen vor dem Forum zu räumen und die Manifestanten zu zerstreuen, und es steht weiterhin fest, daß die Führer der Aufständischen diesen Befehl kannten. Was dann im Zentrum von Algier geschah, war für den weiteren Gang der Ereignisse entscheidend, denn es bewies eindeutig, daß sich einige Abschnittskommandanten weigerten, gegen die Aufständischen vorzugehen. Die Einheiten des 1. Fallschirmjägerregimentes und des 1. Fallschirmjägerregimentes der Fremdenlegion, die links und rechts vom Forum auf den Höhen der Stadt stationiert waren, blieben Gewehr bei Fuß stehen, als die Gendarmen sich befehlsgemäß vom Regierungsgebäude herab auf die Menge unterhalb des Forums zu in Bewegung setzten. Ehe es noch zum Zusammenstoß kam, gerieten sie unter das gezielte Maschinengewehrfeuer aus dem rückwärts dazu liegenden Hauptquartier *Ortiz*. Eine Kompanie wurde fast völlig aufgerieben, 14 Gendarmen fielen unter den Kugeln der Aufständischen, 135 wurden verwundet. Das nun einsetzende 20 Minuten dauernde Feuergefecht, in dem sechs Manifestanten — davon zwei durch die Kugeln der Aufständischen — getötet wurden, konnte erst durch das Eingreifen der Fallschirmjäger beendet werden.

Dieses tragische Ereignis des 24. Januar 1960 hatte den offenen Bruch unvermeidlich gemacht und gezeigt, daß die rechtsextremistischen Rebellen die äußersten Konsequenzen aus ihrer verbrecherischen Aktion zu ziehen bereit waren. In Paris war man von den Ereignissen völlig überrascht worden, man hatte zwar mit der Agitation der europäischen „Lobbies", nicht aber mit einer offenen Aufstandsbewegung gerechnet. General *de Gaulle* nannte die Ereignisse in Algier in einem nächtlichen Aufruf „einen bösen Schlag für Frankreich" und forderte die Rebellen auf, „in die nationale Ordnung zurückzukehren"; offensichtlich hat er dem Oberkommandierenden in Algier aber nicht den Befehl gegeben, den Aufstand sofort niederzuschlagen. Der auch auf seiten der *Ortiz*- und *Lagaillarde*-Anhänger erwartete Sturm auf die Barrikaden blieb aus; der Belagerungszustand wurde zwar verhängt, doch waren die Behörden machtlos gegen den Generalstreik, der von der weißen Bevölkerung — freiwillig oder erzwungen — befolgt wurde.

Von der Nacht zum Montag, dem 25. Januar, ab wandte sich das Blatt zugunsten der „befestigten Lager" der *Ortiz* und *Lagaillarde:* Die Fallschirmjäger und ihre Offiziere verbrüderten sich ganz offen mit den Milizen und den Heimwehrsoldaten, welche die gleiche Uniform und die gleichen Waffen trugen; die Barrikaden trennten nicht, sie verbanden! Die Rechnung der Rädelsführer schien aufzugehen, denn das an sich verzweifelte Unternehmen hatte die Sympathien vieler Europäer in Algier und in den anderen Städten.

Als *de Gaulle* angesichts dieser Situation Premierminister *Debré* und Armeeminister *Guillaumat* in der folgenden Nacht in geheimer Mission nach Algier schickte, erklärten ihnen *Challe* und *Delouvrier*, die Armee weigere sich, auf die Aufständischen zu schießen. Die Regierung wurde so vor das gleiche, anscheinend ausweglose Dilemma gestellt wie am 13. Mai 1958: Gab man dem offenen Aufruhr nach, um Blutvergießen zwischen Franzosen zu vermeiden und die „Einheit

der Armee“ zu retten, wie es bei den Militärs hieß, so gab man damit nicht nur eine Politik auf, sondern das ganze Regime, denn es war klar, daß die Ultras *de Gaulle* selbst treffen und nicht nur die Aenderung seiner Politik, sondern seinen Rücktritt herbeiführen wollten.

Der Premierminister bot nach seiner Rückkehr nach Paris dem Präsidenten seinen Rücktritt an; die Mehrheit der Minister trat am Mittwoch für ein Nachgeben ein, und lediglich *Couve de Murville, Joxe* und *Malraux* stellten sich bedingungslos hinter *de Gaulle.* Von allen Seiten wurde dem General geraten, es nicht auf die Machtprobe ankommen zu lassen und die Armee vor eine unmögliche Entscheidung zu stellen. Im Lande verbreiteten sich Gerüchte über einen bevorstehenden Staatsstreich; das Gespenst der „Paras“ (der Fallschirmjäger) tauchte wieder auf. Ein Dutzend Ultra-Abgeordnete Algeriens forderte in den Gängen des Parlamentes den Sturz *de Gaulles,* während rechtsradikale Politiker, wie beispielsweise *Biaggi, Tixier-Vignancourt,* und einige Konservative, wie der Generalsekretär der Unabhängigen, *Duchet,* ihre Sympathien für die Aufrührer zu erkennen gaben. Es sah so aus, als ob sich die Vorgänge, die zum Sturz der IV. Republik geführt hatten, wiederholen sollten; der Regierungsapparat schien handlungsunfähig, die Verantwortlichen unentschlossen zu sein; die tragikomische Existenz einiger Barrikaden und die „Neutralität“ der Armee hatten genügt, um das ganze gaullistische System lahmzulegen, obwohl in Paris und in der Provinz alles ruhig blieb.

Die Reaktion der Oeffentlichkeit, der Parteien, der Presse und — in seltener Einmütigkeit — der Gewerkschaften setzte erst ein, als nach dem Ministerrat vom 27. Januar der Ernst der Krise in ganzem Ausmaße bekannt wurde. Doch selbst der Elan, mit dem sich die überwältigende Mehrheit des Mutterlandes jetzt hinter die Politik *de Gaulles* stellte, hätte den Zusammenbruch wohl nicht mehr verhindern können, wenn der Präsident dem Drängen der Militärs und der Minister nachgegeben hätte. Diejenigen, die ihm nicht mehr folgen wollten, forderte er auf, zurückzutreten. Der Oberkommandierende in Algerien und der Generaldelegierte wurden angewiesen, Algier, wo ihre Anordnungen nicht mehr befolgt wurden, zu verlassen und so ihre „Handlungsfreiheit“ wiederherzustellen.

Als am Abend des 28. Januar Paul *Delouvrier* in einem pathetischen Aufruf an die Bevölkerung diese „Flucht“ aus der Stadt verkündete, schienen die Dinge auf des Messers Schneide zu stehen. Tatsächlich war aber von dem Augenblick an, da sich *de Gaulle* allen Drohungen und Mahnungen gegenüber unerbittlich zeigte, die Schlacht für die Ultras verloren, denn jetzt stellte *de Gaulle* die Militärs ihrerseits vor das Dilemma: sich entweder auf die Seite des Staates oder aber offen auf die Seite der Rebellen zu schlagen.

Diejenigen Offiziere, die geglaubt hatten, die ihnen vom Staate übertragene Macht gegen den Staat kehren zu können, waren aber nicht bereit, offen zu meutern. Sie hatten keine politische Führung und keine einheitliche Leitidee, sondern nur Skepsis und Befürchtungen gegenüber der von *de Gaulle* in Algerien verfolgten Linie, und sie waren auch nicht die Mehrheit des Offizierskorps. Selbst fanatischen Anhängern einer echten Integrationspolitik mußte es angesichts der Haltung des muselmanischen Bevölkerungsteils klar werden, daß die Revolte der Ultras eine Wahnsinnstat war. Der Versuch von *Ortiz* und *Lagaillarde,* die Algerier zum Mitgehen zu bewegen, war nicht zuletzt deshalb fehlgeschlagen, weil die zuständigen Kader-Offiziere nicht mitgemacht hatten.

Noch vor der für den Abend des Freitag, den 29. Januar 1960, angekündigten Rede des Präsidenten mußten die Aufständischen erkennen, daß sie die französische Oeffentlichkeit — auch in den ländlichen Gegenden Algeriens — gegen sich hatten und die Militärs in den Schlüsselstellungen nicht klar für sich gewinnen konnten. Nach dem Ausweichen des Oberkommandos in ein Feldquartier hatten sich die beiden Korpskommandanten in Oran und in Constantine, die Generale *Gambiez* und *Olié*, sofort hinter den Oberbefehlshaber und den Generaldelegierten gestellt[8]. Im Armeekorps von Algier war die Situation undurchsichtig; die Barrikaden wurden weiterhin unbehelligt gelassen, doch wurde deutlich, daß zahlreiche Offiziere in den Stäben und vor allem bei der Truppe unsicher wurden.

In Paris und in Algier wartete alles auf die Rede *de Gaulles*, welche Klarheit bringen mußte. Würde er den mit den Rebellen sympathisierenden Militärs Konzessionen machen oder aber auf seiner Politik bestehen und die Niederschlagung des Aufstandes erzwingen? Noch nie waren die Worte des Staatschefs mit größerer Spannung erwartet worden. Am Freitag, dem 29. Januar, kurz nach 20 Uhr war kein Zweifel und keine Ungewißheit mehr möglich[9]. *De Gaulle* hatte in der oratorischen Meisterleistung seiner Karriere jede Konzession sowohl an die FLN wie an die Ultras entschieden zurückgewiesen und die Selbstbestimmung, „das einzige Mittel, durch welches die Muselmanen den Dämon der Sezession austreiben können", erneut bekräftigt. Die Armee wurde an ihre Aufgabe innerhalb dieser Selbstbestimmungsprozedur erinnert, jedoch gleichzeitig auf ihre Pflicht hingewiesen mit Worten, wie sie sie niemals zuvor in dieser Schärfe vernommen hatte: „Einige Elemente (der Armee) scheinen versucht sein zu glauben, daß dieser Krieg ihr Krieg und nicht der Frankreichs ist, daß sie Anrecht auf eine Politik hätten, die nicht diejenige Frankreichs sein würde. Ich sage allen unseren Soldaten: Eure Aufgabe erlaubt weder eine Zweideutigkeit noch eine Interpretierung ... Was würde aus der französischen Armee anders werden als eine anarchistische und lächerliche Anhäufung militärischer Feudalitäten, wenn es dazu käme, daß Elemente ihren Loyalismus an Bedingungen knüpfen?"

„Ich bin, wie Ihr wißt, der oberste Verantwortliche. Alle französischen Soldaten müssen mir Gehorsam leisten." Weiter hieß es: „Nun hört mir gut zu. Angesichts der Insurrektion in Algier und inmitten der auf dem Höhepunkt angekommenen Agitation haben der Generaldelegierte, Paul Delouvrier, der in Algerien Frankreich ist, und der Oberkommandierende auf ihre Verantwortung hin Gründe haben können, eine regelrechte Schlacht von sich aus nicht auslösen zu wollen. Aber kein Soldat darf sich, wenn er sich kein schweres Verschulden zukommen lassen will, zu keinem Zeitpunkt und auch nicht passiv dem Aufstand zugesellen."

Jetzt war in Algier selbst kein Zögern und kein Ausweichen mehr möglich. Wenn auch in den Reihen der „Para"-Offiziere Enttäuschung über die Unnachgiebigkeit *de Gaulles* laut wurde, so wagte es doch keiner mehr, die Ausführung der vom Oberkommando erlassenen Befehle zu verweigern. Im Laufe des 30. Januar wurde die 10. Fallschirmjäger-Division (mit Ausnahme eines Regimentes der Fremdenlegion) aus Algier abgezogen und durch Infanterie, Alpenjäger und Fremdenlegionäre ersetzt. Der Korpskommandant, General *Gracieux*, wurde seines Postens enthoben, die Territorialeinheiten direkt der Armee unterstellt; wer von ihnen noch mit den Aufständischen gemeinsame Sache machte, würde als Deserteur betrachtet werden. Um 16 Uhr hatten sich ihr Kommandant, 200 Offi-

ziere und 6000 Mann untergeordnet, die Rebellen den größten Teil ihrer Schlagkraft eingebüßt. Auch ihre verzweifelten Bemühungen, die Masse der europäischen Bevölkerung erneut zu mobilisieren, schlugen fehl: Zum ersten Male seit Beginn der Insurrektion zogen die Armee-Einheiten einen dichten Kordon um die beiden Stützpunkte, isolierten sie von der Außenwelt und vereitelten die mehrmaligen Versuche einer tausendköpfigen Menge, bis zu den Barrikaden durchzubrechen. *Challe* und *Delouvrier,* nach Algier zurückgekehrt, ordneten das Ende des Generalstreiks an.

Die Ultras hatten das Spiel verloren; es ging jetzt nur noch darum, Blutvergießen zu vermeiden und die bei *Ortiz* und bei *Lagaillarde* Ausharrenden zur freiwilligen Räumung zu bewegen. Nach längerem Verhandeln „kapitulierten" sie dann am Montagvormittag. Während das sogenannte „Alkazar"-Kommando *Lagaillardes* zur Frontbewährung in das Kampfgebiet geschickt wurde, wurden die Anführer und ihre Hintermänner, soweit man ihrer habhaft werden konnte, verhaftet und in das Pariser „Santé-Gefängnis" eingeliefert, darunter *Lagaillarde,* die Abgeordneten *Biaggi* und *Kaouah.* Verhaftet und unter Anklage gestellt wurden neben zahlreichen Rechtsextremisten im Mutterland auch Dr. *Lefèvre* sowie der Kommandant der Territorialeinheiten, Major *Sapin-Lignières,* und Alain *de Sérigny,* als er sich zur Flucht anschickte. *Ortiz,* der bereits wegen seiner Teilnahme an dem Attentat auf General Raoul *Salan* belangt werden sollte, hatte seine Anhänger im Stich gelassen und war ebenso wie Dr. *Martel* entkommen.

Von der in den folgenden Tagen einsetzenden „Säuberung" der Armee waren etwa zwei Dutzend Stabsoffiziere und Generale betroffen, die entweder ihres Postens enthoben oder in Festungshaft genommen oder unter Hausarrest gestellt wurden. Das „Büro für die psychologische Aktion", das die Aktion der Ultras offen unterstützt hatte, und die Territorialeinheiten wurden aufgelöst, ihre Aufgaben auf andere Dienststellen verteilt. In Paris wurden an Stelle von *Guillaumat* der ehemalige Hohe Kommissar Pierre *Messmer* zum Armeeminister ernannt und Jacques *Soustelle* aus dem Kabinett entfernt.

Präsident *de Gaulle* hatte sich vollständig durchgesetzt; die Ultra-Bewegung war ohne politische Führung und die Befehlsgewalt in der Armee dort, wo sie sich bedenklich gelockert hatte, wiederhergestellt. Und doch blieb in Frankreich ein großes Unbehagen zurück. Allzu deutlich hatte man hier erkennen müssen, daß ohne die Standhaftigkeit des Staatschefs die Dinge der Katastrophe zugetrieben wären, daß viele Verantwortliche versagt und sich der heimlichen Komplizität mit den Aufrührern schuldig gemacht hatten. Der am 1. Februar 1960 in Frankreich geschlossen befolgte symbolische Generalstreik und die einmütige Unterstützung durch die Oeffentlichkeit konnten keineswegs darüber hinwegtäuschen, daß die neuen Institutionen und Männer den an sie gestellten Anforderungen nicht gewachsen waren. Es war bezeichnend, daß die zur Sondersitzung einberufene Nationalversammlung die von der Regierung geforderten außerordentlichen Vollmachten[10] ausdrücklich General *de Gaulle,* nicht aber Premierminister *Debré* übertrug.

In der Algerienfrage schien sich jetzt eine neue Möglichkeit zur Lösung des Konfliktes abzuzeichnen, nachdem die stärksten Widersacher der Selbstbestimmung ausgeschaltet waren, die Muselmanen in den Städten und auf dem Lande sich spontan zur Politik *de Gaulles* bekannt hatten und die FLN-Führung der

neuen Situation zunächst ratlos gegenüberzustehen schien. Die Ereignisse hatten die Position der verständigungsbereiten FLN-Chefs immerhin gestärkt. Am 17. Februar wurde in Tunis ein Aufruf von Ferhat *Abbas* an die europäische Bevölkerung Algeriens veröffentlicht, der schon fast wie die Einleitung einer Wahlkampagne anmutete und der, wie weitere Erklärungen der provisorischen Regierung, offenbar das psychologische Klima vorbereiten sollte[11]. Da sich die FLN nach wie vor weigerte, den von *de Gaulle* vorgeschlagenen Weg über die französischen Botschaften in Tunis und Rabat zu beschreiten, und die bisherigen, sehr diskreten Kontaktaufnahmen zu keinem Ergebnis geführt hatten, entschlossen sich „Ferhat *Abbas* und seine Freunde" nun, General *de Gaulle* in einer mündlich übermittelten Botschaft mitzuteilen, sie seien ohne Vorbedingungen bereit, einen bevollmächtigten Vertreter nach Paris zu entsenden. Wenn der Staatschef darauf auch nicht einging, so glaubten die FLN-Chefs doch aus den Aeußerungen, die er während der Reise in Südfrankreich Ende Februar machte, seine Zustimmung herauslesen zu können.

Ferhat *Abbas* verlas am 29. Februar in Tunis eine neue Erklärung[12], in der von der „provisorischen Regierung der Algerischen Republik" nicht mehr die Rede war, wohl aber darauf bestanden wurde, in Verhandlungen mit Frankreich die Garantien für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes festzulegen, während die endgültige Entscheidung über die Zukunft des Landes der Bevölkerung überlassen bleiben sollte. Die Prozedurfragen, so hieß es hier, seien zweitrangig.

Es scheint heute so, als ob Ende Februar eine echte Chance verpaßt worden sei. Das für eine Annäherung günstige Klima hielt jedoch nicht mehr lange an. Anläßlich seiner Inspektionsreise bei den algerischen Truppeneinheiten gab *de Gaulle* in den ersten Märztagen eine Interpretation seiner Algerienpolitik, welche auf die Oeffentlichkeit — und nicht nur auf die französische — wie ein Schock wirkte. In mehreren Unterhaltungen mit Truppenoffizieren erklärte er: Der Erfolg der französischen Waffen in Algerien müsse unbestreitbar sein. Er glaube nicht mehr daran, daß die FLN die Waffen niederlege, und so sei es die Aufgabe der Armee, ihnen diese Waffen wegzunehmen. Das Algerienproblem könne erst nach dem militärischen Siege gelöst werden[13].

Die große Frage ist nun, welche Motive den General-Präsidenten zu dieser überraschenden Haltung bewogen haben können, die in offenem Widerspruch zu der bisher von ihm in Algerien verfolgten Politik steht. Die oft vorgebrachte Hypothese, er sei dem von der Armee ausgeübten Druck gewichen, erscheint aus mehreren Gründen allein nicht stichhaltig. Gewiß hielt der überwiegende Teil des Offizierskorps daran fest, die Armee könne eine Niederlage in Algerien und ein Aufgeben des Landes nicht verwinden, es war und ist davon überzeugt, daß die Armee hier eine Aufgabe zu erfüllen hat und weder die Europäer noch die Muselmanen der Herrschaft der FLN ausgeliefert werden dürfen. So sagte General *Challe,* der bisherige Oberkommandierende, einem Pariser Korrespondenten[14]: „Ich hasse den Gedanken einer militärischen Herrschaft oder eines faschistischen Regimes. Doch Sie müssen eines verstehen: wenn die französische Armee als Besiegte zurückkehren sollte und in ihrem Gefolge mindestens eine halbe Million wutentbrannter Algerier, so werden nicht drei Monate vergehen und Frankreich steht unter einer Diktatur."

Es kann wohl kaum einen Zweifel daran geben, daß *de Gaulle* sich dieser Argumentation bewußt ist und deren Schlußfolgerung teilt. Er weiß, daß die Armee ihm gehorchen wird, daß er ihr aber einen Rückzug aus Algerien nicht zumuten kann, wenn er diese Autorität wahren will. Seine Taktik scheint deshalb darauf gerichtet zu sein, die Offiziere hinsichtlich seiner Absichten zu beruhigen, indem er ihnen den Sieg der Waffen in Aussicht stellt, gleichzeitig aber eine politische Lösung zu suchen, die Frankreichs Einfluß in Algerien bestehen läßt. Er ist deshalb mehr und mehr gezwungen, aus der Selbstbestimmung zwei der drei von ihm gestellten Optionen auszuschließen: die „Integration" im Sinne der Ultras und die vollständige Unabhängigkeit, wie sie von der FLN gefordert wird. Die einzig erfolgversprechende Lösung ist für ihn die Assoziierung eines „algerischen Algeriens" — eines weitgehend selbständigen Staates — mit Frankreich. Um diese Lösung durchzusetzen, muß er jetzt den „Krieg an zwei Fronten" führen: er muß die Militärs überzeugen und ihre Kräfte und Energien für die Gewinnung der muselmanischen Bevölkerung einsetzen, und er muß gleichzeitig die FLN-Führung durch die Verstärkung des militärischen Druckes dazu bringen, dieser Assoziierung zuzustimmen.

In diesem Lichte gesehen wird auch verständlich, warum *de Gaulle* auf die Annäherungsversuche der algerischen Bewegung im Februar nicht eingegangen ist: Offensichtlich hielt er den Zeitpunkt angesichts der Stimmung in der Armee für verfrüht. Auch wollte er sich wohl auf eine entscheidende Aktion nicht in Wochen intensiver diplomatischer Gespräche einlassen, in denen er durch den Besuch *Chruschtschows* und seine eigenen Reisen nach London und Washington sowie die anschließende Pariser Gipfelkonferenz vollauf in Anspruch genommen war. Es konnte deshalb damit gerechnet werden, daß *de Gaulle* zunächst keine neuen Schritte zur Lösung des Algerienkonfliktes unternehmen würde.

Wenn er auch sein Fernziel nicht geändert hat, die friedliche Beilegung des Konfliktes, von dem er in seiner großen Rede am 29. Januar sagte: „Es ist klar, daß die Einheit, der Fortschritt und das Ansehen des französischen Volkes auf dem Spiel stehen und daß seine Zukunft so lange blockiert ist", wie es nicht gelöst ist, so hat sein taktisches Vorgehen seine eigene Position eher geschwächt.

Dazu kommen das institutionelle Problem, die wachsende Opposition im Parlament und die Notwendigkeit, der mangelhaften Funktionsfähigkeit des Regierungsapparates abzuhelfen durch Maßnahmen, die sich wohl nur in Richtung auf eine autoritärere Herrschaft hin bewegen können. Zwar sieht der weitaus größte Teil der Franzosen auch heute noch in *de Gaulle* den einzigen Mann, der Frankreich von der Last des Algerienkrieges befreien kann, doch allein die Tatsache, daß man jetzt immer häufiger von der „Unersetzbarkeit" des Präsidenten spricht, macht deutlich, wie eng der Spielraum geworden ist, der ihm in den kommenden Monaten bleibt. Die bisherige Entwicklung des gaullistischen Regimes erweist nur, was auch für die IV. Republik galt, daß der Algerienkrieg die Kräfte im Innern verschleißt, die Regierungsmittel abstumpfen läßt und die äußere Handlungsfähigkeit beschränkt, auch wenn die französischen Finanzen diesen Krieg bezahlen und die Wirtschaft ihn, dank der gaullistischen Reformen, ohne allzu großen Schaden überstehen können. Selbst das größte „Charisma" nutzt sich ab, wenn sich der Erfolg nicht einstellt. Der Sieg über den Januarputsch in Algier hat gewiß ein großes Hindernis auf dem Wege zum Frieden in Algerien aus-

geräumt, doch bleibt das Entscheidende noch zu tun: die beiden Kräfte, die sich in Algerien direkt gegenüberstehen, die französische Armee und die algerischen Nationalisten, zu überzeugen, daß die Verlängerung des sinnlosen Kampfes beiden nur die offene Niederlage bringen kann, die sie unbedingt vermeiden wollen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. hierzu auch die früheren Beiträge des Verfassers in EA 4/1959, S. 87—108, und EA 21/1959, S. 665—674.

2) Vgl. den Wortlaut der Erklärung in EA 21/1959, S. D 319—322.

3) In der Pressekonferenz im Elysée-Palast erklärte *de Gaulle* hierzu: „Die Entscheidung wird frei sein, weil Frankreich will, daß die Frage von Grund auf gelöst wird. Die Wahl wird auch deshalb frei sein, weil ich mich verpflichtet habe (zu gewährleisten), daß alle Algerier an der Abstimmung teilnehmen können, ohne einem Druck ausgesetzt zu sein, und daß sie, wer sie sind, woher sie auch kommen und was ihr Programm sein mag, sie nicht nur an der Wahl teilnehmen, sondern auch an den vorhergehenden Beratungen, in denen im gegebenen Augenblick der Abstimmungsmodus festgelegt wird, und an dem Wahlfeldzug, welcher der Abstimmung vorausgehen wird ... Wenn die Vertreter der äußeren Organisation der Rebellion beschließen sollten, nach Frankreich zu kommen, um darüber zu diskutieren, so hängt es nur von ihnen ab, dies zu tun, ganz gleich wann und, wie sie es vorziehen, entweder geheim oder öffentlich." (Vgl. den Wortlaut der Erklärung in *Le Monde* vom 12. 11. 1959.)

4) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués der algerischen Exilregierung vom 20. November 1959 in *Le Monde* vom 21. 11. 1959.

5) Vgl. EA 4/1960, S. Z 13 (Algerien).

6) Neben den schon durch die Erstürmung des Generalgouvernements im Mai 1958 bekanntgewordenen rechtsradikalen Studenten unter der Führung von *Lagaillarde* und *Susini* gehörten hierzu vor allem die straff organisierten und teilweise bewaffneten Milizen der „Front National Français", einer Abart der pseudofaschistischen Bewegung „Junge Nation", unter Führung des Kaffeehausbesitzers *Ortiz*, die sich vorwiegend aus französischen Siedlern rekrutierenden Stoßtrupps des Dr. *Martel*, weitere faschistisch und pétainistisch eingestellte Gruppen unter Dr. *Lefèvre*, die sich „patriotisch" nannten. Diese Gruppen fanden die Unterstützung der zahlenmäßig bedeutenderen Frontkämpferverbände und der sehr mächtigen Bürgermeisterunion sowie des größten Teils der algerischen Presse und Verwaltung.

7) Vgl. den Wortlaut in *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 16 vom 19. 1. 1960 und die in der Folgezeit in der *Süddeutschen Zeitung* veröffentlichten Berichte von Ulrich *Kempski*.

8) General *Gambiez* erklärte in Oran: „Ich und das von mir befehligte Armeekorps werden Delouvrier und General Challe ohne Zögern gehorchen." General *Olié* erklärte in Constantine: „Keine Sekunde des Zögerns ist mehr möglich. Alle ... in Uniform oder in Zivil, stellen wir uns hinter die unauflösbare Befehlsordnung: General de Gaulle, Delouvrier, General Challe ..."

9) Vgl. den Wortlaut der Rundfunk- und Fernsehansprache von General *de Gaulle* am 29. Januar 1960 in *Le Monde* vom 31. 1. 1960; deutscher Text in *Informationsblätter* (Französische Botschaft, Bonn), Nr. 211 vom 12. 2. 1960, S. 1—4.

10) Vgl. den Wortlaut der Sondervollmachten in *Informationsblätter* (Französische Botschaft, Bonn), Nr. 211 vom 12. 2. 1960, S. 5.

11) Vgl. den Wortlaut der Rundfunkerklärung von Ferhat *Abbas* am 17. Februar 1960 in *Le Monde* vom 18. 2. 1960.

12) Vgl. den Wortlaut der Presseerklärung von Ferhat *Abbas* am 29. Februar 1960 in *Le Monde* vom 1. 3. 1960.

13) Vgl. hierzu *Le Monde* vom 4. und 5. 3. 1960.

14) Raymond *Cartier*, „Le Drame vu de l'Algérie" in *Paris-Match*, 6. 2. 1960.

Die sowjetische Herausforderung und die Vereinigten Staaten von Amerika*

Von Walt Whitman Rostow

Zu Beginn dieses Beitrages sei eine Schlußfolgerung für die amerikanische Politik vorweggenommen, die sich aus dem wirtschaftlichen Wettbewerb der Sowjetunion mit den Vereinigten Staaten ergibt. Die Gefahren für uns liegen nicht in erster Linie in der Größe der sowjetischen Wirtschaft oder in der Wachstumsrate der gesamten sowjetischen Volkswirtschaft. Die Gefahren liegen für die Vereinigten Staaten in einer gezielten Verwendung der sowjetischen Ressourcen, in der gezielten sowjetischen Politik; in der Art und Weise, in der die Amerikaner ihre Probleme in der Welt auffassen; und infolgedessen in der Art und Weise, in der sie ihre menschlichen und materiellen Kräfte einsetzen. Es wäre schade, wenn die ausgezeichnete Sammlung der im Auftrage des Gemeinsamen Wirtschaftsausschusses des Kongresses der Vereinigten Staaten angefertigten Wirtschaftsanalysen[1] diese Schlußfolgerung verdunkeln würde und eine irgendwie

---

*) Die Thesen, die W. W. *Rostow* über die weltpolitische Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums entwickelt hat, haben zu einer weltweiten Diskussion geführt. Seit der ersten Veröffentlichung der als „nicht-kommunistisches Manifest“ bezeichneten Thesen im *Economist* (15. u. 22. August 1959) sind diese in mehrere Sprachen übersetzt und Gegenstand einer kritischen Auseinandersetzung geworden. So hat beispielsweise in der *Prawda* (19. Oktober 1959) Juri *Schukow*, Vorsitzender des staatlichen Ausschusses für kulturelle Beziehungen mit dem Ausland, sich eher polemisch denn kritisch mit Rostow auseinandergesetzt. Schukows Artikel, der auch vom Moskauer Rundfunk verbreitet wurde, wurde in Auszügen vom *Economist* (7. November 1959) wiedergegeben, und auch die *Presse der Sowjetunion* (herausgegeben vom Presseamt beim Ministerpräsidenten der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik in Zusammenarbeit mit dem Zentralvorstand der Gesellschaft für deutsch-sowjetische Freundschaft), 25. Oktober 1959, referierte darüber. Von amerikanischer Seite hat David *McCord Wright*, Professor an der McGill University, in der Dezemberausgabe von *Fortune* zu Rostow kritisch Stellung genommen. Und in Großbritannien hat Peter *Wiles* in der Dezembernummer des *Encounter* die Rostowschen Thesen kritisch untersucht. *Schukow* bemüht sich in seinem Beitrag, die Rostowschen Thesen aus einem „nicht-kommunistischen“ in ein „anti-kommunistisches“ Manifest umzudeuten. Sein Hauptvorwurf lautet, es handle sich um eine Theorie, die den Begriff des Klassenkampfes und der sozialen Gruppen völlig ausschließe. *Wiles* findet den historischen Teil der Rostowschen Gedanken unbefriedigend. Die größte Schwäche im Rostowschen Werk sieht er darin, daß es versuche, „Geschichte zu schreiben ohne Ideen“. Auf ähnlicher Ebene bewegt sich die Kritik von David *McCord Wright*, der Rostow eine Ueberbewertung der technischen Dimensionen und des Staates und eine Unterbewertung der geistig-kulturellen Dimensionen vorwirft („Freedom alone brings growth“).

Die Auseinandersetzung mit den Rostowschen Thesen aus den verschiedensten ideologischen Lagern und wissenschaftlichen Disziplinen zeigt, auf welches Interesse sie gestoßen sind, noch ehe sie in Buchform vorlagen. Sie werden auch in Zukunft in der Diskussion über die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Auseinandersetzung zwischen Ost und West eine bedeutende Rolle spielen.

1) Vgl. „Comparisons of the United States and Soviet Economies. Papers Submitted by Panelists Appearing Before the Subcommittee on Economics Statistics“. Joint Economic Committee, Congress of the United States. Part I—III. U. S. Government Printing Office. Washington 1959 (Committee Print, 86th Congress, 1st Session).

übertechnische und quantitative Behandlung von Problemen verewigen würde, die letzten Endes nicht im sowjetischen Wachstum oder gar in einem Vergleich der Volkswirtschaften liegen, sondern in amerikanischen Denkgewohnheiten und in der amerikanischen Politik.

Das Schicksal der Vereinigten Staaten hängt nicht ab von unveränderlichen Gesetzen wirtschaftlichen Wachstums oder von Indexkurven; es hängt ab von den Maßnahmen, die die Amerikaner ergreifen oder nicht; und schließlich liegt das Schicksal der Vereinigten Staaten in ihrem Glauben an den demokratischen Prozeß.

Seit 1953 hat die Sowjetunion bis zu einem gewissen Grad die Härten des Polizeistaatregimes gemildert und die Zwangsarbeit reduziert. Bis zu einem gewissen Ausmaß hat sie das Konsumniveau des russischen Volkes erhöht. Ihre grundlegende Entscheidung war jedoch, die jährliche Produktionserhöhung dazu zu verwenden, die große militärische Stärke aufrechtzuerhalten und weiter nach einer verstärkten Machtstellung in der Welt zu drängen. Ganz bewußt schiebt die sowjetische Politik das Zeitalter des Massenautomobils und des Einfamilienhauses — die Revolution, die die Vereinigten Staaten in den zwanziger, Westeuropa in den fünfziger Jahren ergriffen hat — hinaus, um zu versuchen, die erste Macht in der Welt zu werden. Technisch hat dies bedeutet, daß in Rußland ein viel höherer Anteil der Investitionen als in den Vereinigten Staaten weiter in die verarbeitenden Sektoren statt in die Bauwirtschaft und das Dienstleistungsgewerbe geflossen ist. Diese relative Konzentration der sowjetischen Investitionen in den verarbeitenden Industrien — und insbesondere in der Industrie, die mit dem militärischen Potential in Beziehung steht — erklärt weitgehend, weshalb die sowjetische Wachstumsrate höher ist als die amerikanische — heute und im nächsten Jahrzehnt.

Historisch gesehen, besteht die Herausforderung für die Vereinigten Staaten darin, ob eine Nation, die das Automobil- und Vorstadtzeitalter hinter sich hat und deren Hauptanliegen größere Familien, Reisen, Konsumverfeinerung und -differenzierung und verschiedenerlei Arten von Freizeitgestaltung sind, es aufnehmen kann mit einer Nation, die jetzt ihre technische Reife[2] erlangt hat und mit großem Ehrgeiz einen Druck auf die Welt ausübt, um zu sehen, wie weit sie gehen kann, selbst wenn sie die Vorteile (und Probleme) des Massenautomobils und des Einfamilienhauses hinausschiebt.

Politisch gesehen, wird die Herausforderung an die Vereinigten Staaten versinnbildlicht — nicht definiert — durch die Tatsache, daß eine Nation mit weniger als der Hälfte des amerikanischen Bruttosozialprodukts und mit rund einem Drittel des amerikanischen Lebensstandards genausoviel für militärische Zwecke ausgibt wie die Vereinigten Staaten; daß sie 75 vH mehr Techniker und 50 vH mehr Kapital als die Vereinigten Staaten in die nichtkommunistische Welt schickt — ganz abgesehen von ihren Investitionen an Menschen und Kredit innerhalb des kommunistischen Blocks.

---

[2]) Vgl. hierzu den Beitrag von Norbert *Kohlhase*, „Die weltpolitische Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums. Ein ‚nicht-kommunistisches Manifest' von W. W. Rostow" in EA 19—20/1959, S. 635—644.

DIE VERSCHIEDENEN ARTEN DER SOWJETISCHEN HERAUSFORDERUNG

Will man das Wesen der sowjetischen Herausforderung — und dessen, was die Sowjetregierung offensichtlich unter „kompetitiver Koexistenz" versteht — begreifen, so muß man über die ökonomische Analyse hinausgehen und untersuchen, was Moskau erreichen will.

Obgleich die Ziele der sowjetischen Politik in erster Linie militärisch, politisch und psychologisch sind, beruhen sie doch auf einer wirtschaftlichen Tatsache, nämlich der Erlangung der technischen Reife durch Rußland. Das bedeutet, daß die Sowjetunion die Mittel und die technischen Fähigkeiten besitzt, eine größere Vielfalt militärischer und wirtschaftlicher Programme aufzuziehen als in der Vergangenheit. Gleich nach dem Kriege beruhte beispielsweise die sowjetische militärische Drohung allein auf der Macht der Roten Armee. Heute dagegen verfügt sie über eine weite Skala militärischer Macht, die von Interkontinentalraketen (ICBM) bis zu konventioneller Infanterie und, so könnte man hinzufügen, „Freiwilligen" reicht. Noch vor etwa einem Jahrzehnt wären sowjetische Handels- und Kreditoperationen und technische Beistandsprogramme im jetzigen Maßstab undenkbar gewesen. Heute kann sich die Sowjetunion solche Operationen offensichtlich in stetig wachsendem Umfang leisten, wenn sie dies will.

Hier muß ein besonderer Aspekt der sowjetischen Wachstumsrate beachtet werden. Eine Wachstumsrate von 6 vH des sowjetischen Bruttosozialprodukts bedeutet, daß die Regierung Jahr für Jahr etwa über den Gegenwert von rund 12 Mrd. Dollar für ihre Zwecke verfügt. Obgleich das Niveau des amerikanischen Bruttosozialprodukts mehr als das Zweifache des sowjetischen beträgt, bedeutet eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3 vH, daß die amerikanische Volkswirtschaft als Ganzes — nicht die Regierung — über eine Erhöhung von, sagen wir, nur rund 15 Mrd. Dollar verfügt. Was die verschiedenen Arten, die Erhöhung zu verwenden, bedeutet, soll später untersucht werden; aber in der Diskussion der verschiedenen Gebiete der sowjetischen Politik, die nun folgt, muß die weite Skala der Fähigkeiten und die Flexibilität berücksichtigt werden, die der sowjetischen Regierung die Kontrolle über eine der amerikanischen vergleichbare jährliche Steigerung bietet.

Die Drohung eines Weltkriegs

Die sowjetische Politik wird dem russischen Volke und der Welt hauptsächlich als ein nichtmilitärischer Kampf dargestellt, der tatsächlich auch mit Energie und Freimut ausgetragen wird. Aber es besteht nicht das geringste Anzeichen dafür, daß die sowjetischen militärischen Anstrengungen nachlassen; und es gibt keinen Grund, die amerikanische Politik auf der Annahme aufzubauen, daß die Sowjetregierung die amerikanische Vergeltungsmacht nicht mit einem Schlage auslöschen würde, falls sie der Ansicht wäre, daß sie über einen genügenden Vorsprung auf dem Gebiete der Kernwaffen verfügt. Es ist wohl möglich, daß im sowjetischen politischen System Hemmungen gegen eine solche Aktion bestehen; aber es gibt keine objektive Grundlage dafür, zu glauben, die Vereinigten Staaten seien sicher, wenn man zuließe, daß sich die Lücke in den militärischen Kräften so weit öffnet. Anders ausgedrückt, die Amerikaner haben vor der Menschheit und vor Gott kein

Recht, Moskaus Planer auch nur der Möglichkeit dieser Versuchung auszusetzen. Heute und noch für einige Jahre — nämlich bis die Vereinigten Staaten ein weitverstreutes Abschreckungssystem aufbauen — scheint die amerikanische Fähigkeit, diese Entwicklung auszuschalten, von der Fähigkeit abzuhängen, so rechtzeitig vor einem sowjetischen Raketenangriff gewarnt zu werden, daß sich die Bomber der Vereinigten Staaten in der Luft befinden, ehe der Schlag erfolgt, und von dem Tempo, in dem die amerikanischen Stützpunkte „gehärtet" werden. Diese dünnen Fäden, auf denen die amerikanische Sicherheit heute ruht, zeigen die Gefahren einer rein ökonomischen Betrachtung der sowjetischen Bedrohung. Im wesentlichen seit 1953, als es möglich wurde, eine Wasserstoffbombe in eine Rakete einzubauen, hat die Sowjetunion einen großen Sprung zur Vorherrschaft in diesem besonderen Waffensystem gemacht. Die militärische Gefahr für Amerika entsteht aus dem Vorsprung, den Rußland in diesem relativ engen Bereich erlangt hat, und nicht aus der annähernden Gleichwertigkeit der gesamten Militärausgaben in Amerika und der Sowjetunion in den letzten Jahren. Obgleich die Sowjetregierung ihre Politik offensichtlich nicht auf die Gewißheit oder Wahrscheinlichkeit aufbaut, daß sie die Vereinigten Staaten weit genug überholen wird, um die amerikanische Vergeltungsmacht mit einem Schlage auszublasen, sind dennoch die Mittel für militärische Zwecke (einschließlich Luftverteidigung) und die militärischen Doktrinen, die jetzt in der sowjetischen Armee entwickelt werden, ganz und gar vereinbar mit der Anschauung, daß eine Raketensalve einer von mehreren Wegen zur Weltherrschaft ist — Koexistenz hin, Koexistenz her.

Die Drohung eines begrenzten Krieges

Aehnlich findet sich in der Verwendung der Mittel für militärische Zwecke oder in der strategischen Doktrin in Sowjetrußland kein Anzeichen dafür, daß der Gebrauch von konventionellen Waffen — neben einem atomaren Vernichtungskrieg — ausgeschlossen worden ist. Es gibt im Gegenteil Anzeichen dafür, daß die Sowjetunion ihre Bodentruppen weiter modernisiert hat, auf eine Art und Weise, die einen Kampf sowohl mit konventionellen als auch mit taktischen Atomwaffen möglich machen würde. So wie die Genfer Konferenz von 1955 durch den schrillen Mißton des tschechisch-ägyptischen Waffenhandels gestört wurde, so geht die gegenwärtige Untersuchung der Möglichkeiten einer Abrüstung und Rüstungskontrolle einher mit den Grenzverletzungen der chinesischen Kommunisten im Süden des Landes. Auch diese leibhaftige Drohung wird nicht in einer vergleichenden wirtschaftlichen Analyse der amerikanischen und sowjetischen Volkswirtschaften sichtbar. Das Problem, eine Abschreckung für einen begrenzten Krieg zu schaffen, muß aber in einem noch größeren Zusammenhange gesehen werden.

Einmal besteht die Tatsache, daß Amerika seit 1947 — von der Bedrohung Griechenlands und der Türkei bis zu den jüngsten Angriffen auf Quemoy und Matsu — einer begrenzten Aggression letzten Endes nicht dadurch begegnet ist, daß es seine strategische Luftmacht mit Kernwaffen einsetzte, sondern daß es eilends eine Art begrenzter Gegenmaßnahmen mobilisierte. Es hat eine Diskrepanz gegeben zwischen der amerikanischen Ueberbetonung der Kernwaffen in der diplomatischen Theorie und der Zuteilung der Haushaltsmittel einerseits und der amerikanischen Politik andererseits, wenn es darauf ankam, sie anzuwenden. Es ist höchstwahrscheinlich, daß seit Ende des Zweiten Weltkriegs weniger Vorstöße über die Waffenstillstandslinien erfolgt wären, wenn die Vereinigten Staaten und

ihre Gegner besser verstanden hätten, wie sich Amerika tatsächlich einer begrenzten Aggression gegenüber verhalten würde. Die Konzentration auf die großen Waffen hat die Gegner der Vereinigten Staaten in der Vergangenheit in Versuchung geführt und kann sie wieder in Versuchung führen.

Zum anderen stehen die Vereinigten Staaten in Europa heute vor einer Situation, in der ihre Alliierten immer weniger bereit sind, eine Situation zu akzeptieren, in der begrenzte Aggressionen noch stattfinden können, und ihre einzige Zuflucht darin besteht, sich auf einen Gegenangriff mit Kernwaffen zu verlassen, unter Umständen, unter denen sowjetische Raketen sie offensichtlich überwältigen könnten und wo die Vereinigten Staaten mit einem direkten Angriff zu rechnen hätten. Immer mehr einsichtige Europäer haben begriffen, daß Stabilität in dieser Region eine erhöhte Stärke in konventionellen Waffen erfordert.

Schließlich — und das ist vielleicht das entscheidendste — müssen sich die Vereinigten Staaten darüber klar werden, daß sie als Alternative konventionelle Waffen brauchen, um die Sicherheit aufrechtzuerhalten, wenn es gelingt, die Kernwaffen unter internationale Kontrolle zu bringen. Langfristig und in kleinen Schritten mag Amerika, wenn alles gut geht, zu einem niedrigen Rüstungsstand für alle Waffentypen gelangen. Im Verlauf dieser Entwicklung können die Vereinigten Staaten jedoch nicht vertrauensvoll und sicher verhandeln, wenn sie keine anderen Arten der Verteidigung aufbauen können, sollte es einmal zur Neutralisierung der Kernwaffen kommen.

Kurzum, das Wesen der sowjetischen Herausforderung — einschließlich der sowjetischen Herausforderung, konkrete Vorschläge für eine stufenweise Annäherung an die Kontrolle der Kernwaffen zu unterbreiten — macht erforderlich, daß das Problem einer Abschreckung von begrenzten Aggressionen weit ernster genommen wird als in den vergangenen fünfzehn Jahren.

Diplomatische Erpressung

Von Anfang 1956 bis zur Berlinkrise hat die Sowjetunion bei verschiedenen Gelegenheiten mit ihrer Raketenstärke gedroht, um ihrer Diplomatie mehr Nachdruck zu verleihen. Auch dies ist eine Form der Bedrohung, die man nicht ökonomisch erklären kann. Sie läuft schließlich auf eine einfache Nerven- und Willensprobe hinaus.

Die politische Durchdringung der unterentwickelten Gebiete

Man hat sich angewöhnt, die sowjetische Politik in Asien, im Mittleren Osten, in Afrika und Lateinamerika unter dem Stichwort „Wirtschaftsoffensive" zu diskutieren. Das führt zu mühevollen quantitativen Vergleichen zwischen der sowjetischen und der amerikanischen Hilfe. Es ist in der Tat völlig klar, daß die sowjetische wirtschaftliche und technische Hilfe an die unterentwickelten Gebiete in der freien Welt und die sowjetische Handelspolitik beachtliche Mittel waren, politischen Einfluß und Sympathien in verschiedenen Teilen der Welt zu erwerben. Eine Analyse, die sich auf diese bekannten Dimensionen beschränkt, geht jedoch am Wesen der sowjetischen Drohung vorbei. Kommunistische Denkweise, Schrifttum und Politik lassen eindeutig erkennen, daß ihr Ziel in Asien, im Mittleren Osten, in Afrika und in Teilen von Lateinamerika in gewissem Sinne eine Wiederholung

der Entwicklung in China von etwa 1927 bis 1949 ist; das heißt, die sowjetischen Analytiker rechnen mit einem fortschreitenden Versagen der nichtkommunistischen Regime in diesen Gebieten bei der Lösung der Probleme der Modernisierung und des wirtschaftlichen Wachstums, was zu Frustration, innerem Aufruhr und zur Annahme der kommunistischen Alternative als eines Mittels, diese Uebergangsgesellschaften zu organisieren, führt. Deshalb besteht die wesentliche Herausforderung für die Vereinigten Staaten und die westliche Welt in den unterentwikkelten Gebieten nicht darin, die russischen Anleihen und die russische technische Hilfe irgendwie zu übertreffen. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, daß die westliche Welt eigene positive langfristige Politik entwickelt, die eine größtmögliche Chance für das Hineinwachsen dieser Uebergangsgesellschaften in die Modernisierung bietet, ohne daß sie dabei ihre Unabhängigkeit verlieren und ohne die Möglichkeit einer politischen Entwicklung in Richtung auf eine größere Demokratie ausschließen. Dazu bedarf es zusätzlicher Mittel der Vereinigten Staaten und der freien Welt; und sowjetische Hilfe und Handelspolitik spielen eine gewisse Rolle bei dieser Herausforderung, die Moskau als erfolgversprechendster Weg zur Weltmacht erscheint. Aber wenn die westliche Welt diese Herausforderung verstehen und sich mit ihr auseinandersetzen will, dann darf sie diese nicht mehr als ein Zahlenspiel betrachten, dann muß sie unmittelbar und gründlich die Probleme von Uebergangsgesellschaften studieren und das, was sie tun kann, um ihnen zu helfen.

Die Aufsplitterung des Atlantischen Bündnisses

Es ist klar, daß die sowjetische Politik nur darauf wartet, Spaltungen zwischen den westeuropäischen Ländern und zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten auszubeuten. Ost-West-Handelsangebote spielen in dieser sowjetischen Politik gewiß mit; doch ihre Hauptwerkzeuge sind militärischer, politischer und psychologischer Art, kombiniert mit der Tatsache, daß Moskau das östliche Deutschland und infolgedessen auch die Möglichkeit einer deutschen Einheit kontrolliert. Diese große sowjetische Anstrengung steht nur indirekt in Beziehung mit der sowjetischen und amerikanischen Wachstumsrate; und die amerikanische Antwort liegt auf dem Gebiet neuer Ideen und institutioneller Abkommen innerhalb des westlichen Bündnisses — das heute sehr reich ist — und nicht in neuen amerikanischen Ausgaben.

Das psychologische Bild

Zur Unterstützung dieser verschiedenen Bemühungen, die Weltherrschaft zu erlangen oder vorzubereiten, unternimmt die Sowjetunion bemerkenswerte und anhaltende Anstrengungen, der Außenwelt und dem russischen Volk ein ganz besonderes Bild von sich selbst zu zeichnen. Es ist das Bild eines eifrigen, energischen und technisch gleichwertigen Konkurrenten, der sich anschickt, den Spitzenreiter rasch einzuholen und zu überholen, einen Spitzenreiter, der es verlernt hat, seine Probleme zu lösen und der mit seinem System lieber untergehen will, als seine Stellung zu behaupten. Abgesehen davon, daß die Amerikaner zur Eindruckskraft dieses Bildes in der Außenwelt verschiedentlich beigetragen haben, hat dieser Feldzug seine Wurzeln in drei Dimensionen der sowjetischen Politik: eine einigermaßen zweifelhafte zahlenmäßige Methode, die amerikanische Wirt-

schaft einzuholen, die nichtsdestoweniger in dem starken Elan und der technischen Reife der sowjetischen Wirtschaft wurzelt[3], eine Reihe durchaus handfester Erfolge in der sowjetischen Raketentechnik (militärisch und zivil) und eine bisweilen erfolgreiche Darstellung der Sowjetunion als Führer auf der Suche nach dem Frieden. Zu Hause hat sich die sowjetische Politik, die sich zum Ziel setzt, die Vereinigten Staaten und den amerikanischen Lebensstandard einzuholen, als ein äußerst erfolgreiches Mittel erwiesen, die sowjetische Gesellschaft zu einen, weil sie drei starke, im russischen Volk offenkundige Gefühle anspricht, nämlich einen tiefen Nationalstolz, einen Wunsch nach höherem Lebensstandard und eine Sehnsucht nach Frieden. Auf diesen Gebieten der sowjetischen Herausforderung hat die hohe Schwungkraft der sowjetischen Wirtschaft eine Rolle gespielt. Doch ist sie keineswegs die einzige Grundlage der Herausforderung.

DIE AMERIKANISCHEN PLÄNE

Welchen Aktionsplan verlangen diese verschiedenen Arten der sowjetischen Herausforderung, besehen im Lichte der Zielsetzungen der amerikanischen Gesellschaft, von den Vereinigten Staaten? Und welche Rolle — wenn überhaupt — spielen die Wachstumsrate und die Wirtschaftspolitik bei der Formulierung einer wirksamen amerikanischen Antwort[4]?

Eine wirksame amerikanische Militär- und Außenpolitik läuft auf folgendes hinaus: durch ihre militärischen Vorbereitungen müssen die Vereinigten Staaten sowohl einen Weltkrieg als auch einen begrenzten Krieg für die Kommunisten ad absurdum führen. Auf dieser Grundlage müssen die Vereinigten Staaten ihre wirtschaftlichen Mittel und ihre politischen und menschlichen Kenntnisse voll ausnutzen und alles tun, was in ihrer Macht steht, um sicherzustellen, daß die Nationen Asiens, des Mittleren Ostens, Afrikas, Lateinamerikas unabhängig bleiben und durch ihre schwierigen Uebergangsprobleme zur Modernisierung durchstoßen, und zwar in einer Art und Weise, die die Möglichkeit für eine demokratische Entwicklung ihrer Gesellschaften offenläßt. Um diese militärische und schöpferische Mission zu erfüllen, müssen die Vereinigten Staaten neue Beziehungen mit den wiedererstehenden Nationen Westeuropas und Japan entwickeln. Und von dieser festen Basis der freien Welt aus müssen sie in der Diplomatie ständig die Initiative behalten und ständig den sympathischen Dialog mit dem sowjetischen Führungskreis suchen, um jede ernsthafte Möglichkeit zu einer Bewegung auf eine wirksame internationale Rüstungskontrolle auszuschöpfen. Auf drei Gebieten erfordert dies mehr amerikanische öffentliche Ausgaben: näm-

[3]) Die sowjetische Fachliteratur über das Einholen der Vereinigten Staaten gibt als Ziel für das nächste Jahrzehnt an, die amerikanische Produktion in gewissen Schlüsselsektoren, die für das militärische Potential bedeutsam sind (z. B. Stahl), einzuholen oder zu überholen, und nicht, das amerikanische Niveau des Bruttosozialprodukts zu übertreffen oder das amerikanische Konsumniveau nach amerikanischer Konsumstruktur zu überflügeln.

[4]) In diesem Beitrag soll nicht auf die Frage eingegangen werden, die viele Amerikaner und auch den Autor selbst bedrängt, nämlich die Frage, ob die Vereinigten Staaten genug Mittel für die Erziehung, den Städtebau, die Straßen, die Wasserversorgung und andere Infrastrukturaufgaben, von deren angemessener Höhe die Qualität der amerikanischen Gesellschaft zum Teil abhängt, aufwenden. Es soll nur die Beziehung zwischen einer angemessenen amerikanischen Antwort auf die Stellung der Vereinigten Staaten in der Welt und die amerikanische Wirtschaft untersucht werden. Was hier über die Verwendung der Staatsausgaben und die Inflationspolitik gesagt wird, ist jedoch ebenso wichtig für Innen-, Militär- und Außenpolitik.

lich um (aber nicht notwendigerweise ausschließlich) die amerikanischen Basen in der Periode eines sowjetischen Raketenübergewichts zu verstärken; um für eine angemessene Luftbrücke zur Abschreckung eines begrenzten Krieges zu sorgen und um einen angemessenen amerikanischen Beitrag zu einem internationalen Hilfsplan zugunsten der unterentwickelten Gebiete zu leisten. Es ist nicht leicht, den Betrag anzugeben, um den die amerikanischen öffentlichen Ausgaben erhöht werden müßten, um diese drei politischen Ziele zu erreichen. Aber es läßt sich folgendes dazu sagen: es ist völlig klar, daß die Vereinigten Staaten nicht so arm sind, daß sie nicht in der Lage wären, eine angemessene nationale Anstrengung zu unternehmen; oder daß die Schwierigkeit in den amerikanischen Wachstumsreserven, etwa über das nächste Jahrzehnt, liegt. Das Problem liegt in der Geisteshaltung und dem Verfahren, deren sich die Vereinigten Staaten bei der Verteilung der Mittel für öffentliche Zwecke bedienen, und es liegt in der Art und Weise, wie sie das Inflationsproblem anzupacken suchen.

AMERIKANISCHE WACHSTUMSRESERVEN

Die Wachstumsreserven im nächsten Jahrzehnt würden den Vereinigten Staaten sowohl eine chronische Vollbeschäftigung als auch eine jener Perioden starken Wachstums erlauben, die die langfristige durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 3 vH des Bruttosozialprodukts überschreitet. Es ist nicht sicher, daß Amerika eine Wachstumsrate von 5 vH erreichen kann, aber eine solche von 4 vH könnte sehr wohl im Bereich des Möglichen liegen, wenn die Wachstumsreserven voll und zweckmäßig ausgenutzt werden. Diese Ansicht kann vertreten werden, weil heute drei mächtige Expansionskräfte innerhalb der amerikanischen Wirtschaft wirken: das Bevölkerungswachstum, die Beschleunigung der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung und die massiven Anforderungen der Gesellschaft an Sozialkapital. Ein Wachstum von 4 vH des Bruttosozialprodukts würde für die amerikanische Gesellschaft ein jährliches Anwachsen von gut über 20 Mrd. Dollar über das nächste Jahrzehnt bringen. Die erste Aussage ist also, daß hier mit keinem Anwachsen der amerikanischen öffentlichen Ausgaben gerechnet wird — das notwendig ist, um den sowjetischen Drohungen entgegenzutreten —, was nicht leicht von einer Gesellschaft mit einem Bruttosozialprodukt von über 500 Mrd. Dollar und einer jährlichen Steigerung von mehr als 20 Mrd. Dollar aufgebracht werden könnte.

Eine hohe Wachstumsrate ist jedoch weder automatisch noch gesichert; neue Wege müssen gefunden werden, um das Inflationsproblem zu lösen, und die Vereinigten Staaten werden besondere Maßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, daß die Reserven zu einer Produktivitätserhöhung tatsächlich ausgenutzt werden. Aber zunächst einmal muß das wichtigste Problem betrachtet werden, nämlich die amerikanische Methode, die Ressourcen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor zu verwenden.

DIE VERWENDUNG DER STAATSAUSGABEN

Die Wurzeln der amerikanischen Schwierigkeit liegen nicht in der Frage des Einkommens oder in der Wachstumsreserve, sondern in gewissen amerikanischen Denkgewohnheiten, die aus früheren Stadien der Geschichte stammen, und in

dem Funktionieren des politischen Prozesses, soweit es die Verwendung der Ressourcen berührt. Dieses Zusammenspiel von intellektueller Auffassung und konventioneller Innenpolitik erschwert den Amerikanern eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben, es sei denn, zu Zeiten einer akuten Krise. Hier liegt eine Gefahr für das nationale Interesse wie eine Drohung für die Qualität der amerikanischen Gesellschaft.

Insbesondere die Begriffe, mit denen die moderne Wirtschaftswissenschaft arbeitet, fördern die Ansicht, daß öffentliche Ausgaben der natürlichen Ebbe und Flut des privaten Sektors angepaßt werden müßten, daß sie zu Zeiten der Rezession vielleicht ausgedehnt werden sollten, daß sie jedoch sicherlich beschränkt werden sollten, wenn die privaten Sektoren blühen[5]. Diese Perspektiven, unbesehen übernommen aus einem Zeitalter der Depression und des Friedens in die Zeit eines chronischen Kalten Krieges und säkularer Expansion, ist für Ausgaben im öffentlichen Sektor eine mächtige Bremse, insbesondere zu Zeiten chronischer Prosperität, denn sie erschwert eine rationelle Wahl zwischen Grenzausgaben in den öffentlichen und privaten Sektoren, wenn nicht außerordentliche Anstrengungen der politischen Führung unternommen werden, was bisher nicht der Fall war. Ohne solche Anstrengungen nimmt die Rechnung die Form eines rauhen Gegensatzes zwischen den Gesamtforderungen des Staates und dem individuellen Familienbudget an, in welcher letzteres offensichtlich ohne weiteres Vorrang hat. Das bestehende Steuerniveau setzt einen Grad von Bereitschaft voraus, Steuern zu zahlen, da sich die Bürger auf ihre Lasten einstellen. Vertrautheit bringt keine Uebertretungen, sondern stoische Ergebenheit hervor. Wenn eine abgestimmte Anstrengung der politischen Führung, die Bedeutung einer Verlagerung von Grenzbeträgen vom privaten zum öffentlichen Sektor zu dramatisieren, fehlt, ist es schwierig, die politische Grundlage für Steuererhöhungen oder andere Formen der Beschränkung privater Ausgaben zu schaffen, z. B. eine Beschränkung der Ratenkäufe. Dies führt den Politiker — mit Ausnahme von akuten Krisen — dazu, die Struktur öffentlicher Ausgaben innerhalb bestimmter Grenzen auszuarbeiten, eine Struktur, die bestimmt wird durch den Ertrag bestehender Steuern — das willkürliche Ergebnis der letzten akuten Wirtschaftskrise — zu bestehenden Einkommensniveaus, wenn es nicht sogar zu unangebrachten Steuersenkungen führt.

Diese zwei Eigenarten des amerikanischen Lebens haben im wesentlichen die Antwort der Vereinigten Staaten auf die wechselnden Zielrichtungen der Herausforderung im Kalten Krieg einerseits so verzögert und andererseits so verzerrt. Weder die wirtschaftspolitischen noch die innenpolitischen Konzeptionen haben es den Vereinigten Staaten ermöglicht, auf die Bedrohungen des Nationalinteresses flexibel zu reagieren. Sie haben sich planlos in ihren Anschauungen und in ihren Handlungen von der Friedenswirtschaft auf die Kriegswirtschaft umgestellt. In der Zeit zwischen etwa Mitte 1948 und dem Angriff in Korea kamen verantwortliche Männer zu der Ueberzeugung, ein Militärhaushalt über 15 Mrd. Dollar stelle eine Bedrohung für den amerikanischen Lebensstandard dar. Nachdem die

---

5) Vgl. hierzu beispielsweise A. F. *Burns*, „Prosperity without Inflation", New York 1957, wo es auf S. 40 heißt: „Zwar sind nach 1954 die Ausgaben des Bundes weniger rasch als die gesamten Ausgaben der Nation gestiegen. Man kann jedoch mit Berechtigung sagen, daß eine besondere Zurückhaltung der Regierung notwendig war zu einer Zeit, als der Rest der Wirtschaft in voller Blüte war."

krampfhafte Reaktion auf den Koreakrieg die Militärausgaben auf mehr als das Dreifache hatte anschwellen lassen, wurde diese Höhe wieder aufgefaßt als eine Linie, die mit einem ganz unrationalen ideologischen Eifer verteidigt werden sollte.

Der Kern der sowjetischen Herausforderung liegt also darin, die Vereinigten Staaten vor eine Situation zu stellen, in der ihre Interessen ausgehöhlt werden können, ohne spürbare Krisis, bis zu einem Punkte, bei dem eine traditionell krampfhafte amerikanische Antwort nicht länger ausbleibt. Die amerikanischen Auffassungen und Methoden der Mittelzuteilung an den öffentlichen Sektor sind ungeeignet für eine Welt, die befangen ist in einem technischen Rüstungswettlauf und einem langsam mahlenden Kampf um Macht und ideologische Konzeptionen in den unterentwickelten Gebieten. Nicht die sowjetische Wachstumsrate stellt die Gefahr dar, sondern eine amerikanische Ausgabenpolitik, die darauf hinausläuft, die Vereinigten Staaten auf ein Niveau öffentlicher Ausgaben festzulegen, das durch die willkürliche Antwort auf die letzte große Krise bestimmt ist.

KANN DER DEMOKRATISCHE PROZESS DIESE PROBLEME LÖSEN?

Die Herausforderung, vor der die Nation steht, hat schließlich größere wirtschaftliche Ausmaße: die Aufgaben einer angemessenen Verwendung der Ressourcen im öffentlichen Sektor; einer Bewältigung der Inflation ohne Dämpfung der Wachstumsrate; der Schaffung eines Milieus und einer öffentlichen Politik, die das Ansteigen der Produktivität auf breiter Front beschleunigen würde[6]. Jede dieser Aufgaben ist eine direkte Herausforderung der Lebensfähigkeit des demokratischen politischen Prozesses in den Vereinigten Staaten. Es gibt viele Amerikaner, die glauben, daß Anstrengungen nach dem amerikanischen politischen Verfahren, mit diesen Problemen fertigzuwerden, unweigerlich so ausgehen, daß der erhoffte Gewinn geringer wäre als der tatsächliche wirtschaftliche Verlust; oder in einem politischen Schaden für die amerikanische Gesellschaft, der den möglichen wirtschaftlichen Gewinn überwiegen würde.

Man kann dem entgegenhalten, daß andere demokratische Gesellschaften zu verschiedenen Zeiten mehr oder minder erfolgreich mit jedem dieser Probleme fertiggeworden sind, ohne dabei ihre fundamentalen Werte aufzugeben; z. B. die Anstrengung des amerikanischen Marshallplanes von 1947/48, die nicht unter dem Druck militärischer Operationen unternommen wurde, aber mit einer starken politischen Führung, der es gelang, die Unterstützung zu einer ziemlich starken Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zu erhalten; z. B. die Bemühungen der Niederlande, ihre Reallöhne dem durchschnittlichen Niveau der Produktivitätserhöhung in der Wirtschaft anzupassen; z. B. die Leistungen Westeuropas auf

[6]) Man könnte noch die Aufgabe hinzufügen, mit dem Problem der internationalen Reserven und dem Druck auf die amerikanische Zahlungsbilanz fertigzuwerden, ohne die Einheit der freien Welt in Mitleidenschaft zu ziehen und sie im Gegenteil, wenn möglich, noch zu verstärken — letzteres keineswegs ein unerreichbares Ziel. Dieses Problem ist jedoch außer acht gelassen worden, da es sich in erster Linie aus der inneren Dynamik der Volkswirtschaften der freien Welt ergibt, obgleich die sowjetische Politik und der sowjetische Druck eine Rolle spielen, indem sie die USA zwingen, so hohe Dollarausgaben im Ausland aufrechtzuerhalten.

starken amerikanischen Druck hin, große Produktivitätserhöhungen nach dem Zweiten Weltkrieg anzuregen.

Aber es wäre falsch, den amerikanischen Fall, bei dem ein schwieriges Programm durchgesetzt werden soll, rein analog zu bewerten. Die Zeiten sind verschieden, die Nationen und auch die Probleme sind niemals ganz dieselben.

Die wahre Sachlage muß einmal negativ, zum anderen positiv sein. Negativ wissen wir, daß vier der schlimmsten Fehler der Vereinigten Staaten in der modernen Geschichte der Furcht entsprangen, die amerikanische Demokratie könne nicht mit den Problemen fertigwerden, vor denen sie stehe, ohne ihr Wesen aufzugeben. Dies bezieht sich selbstverständlich auf den Glauben der republikanischen Administration nach 1929, sie könne mit der großen Depression nicht fertigwerden, ohne das Risiko einzugehen, dem Kapitalismus unannehmbaren Schaden zuzuführen; auf den Glauben der Isolationisten in beiden Parteien, die Vereinigten Staaten könnten mit *Hitler* und der Achse nicht fertigwerden, ohne das Risiko einzugehen, ohne ständig die Grundwerte der amerikanischen Gesellschaft zu gefährden, auf den Glauben der demokratischen Administration vor dem Juni 1950, die amerikanische Gesellschaft könne sich kein Militärbudget über 15 Mrd. Dollar leisten; und, das sei hinzugefügt, auf den ähnlichen Glauben der gegenwärtigen Administration, ihre wichtigste Aufgabe sei gewesen, den öffentlichen Haushalt, den sie von ihrer Vorgängerin ererbte, zu vermindern, trotz der zunehmenden Herausforderung, vor der sie seit 1953 auf vielen Gebieten steht.

Die Lehre der jüngsten Geschichte ist, daß jedesmal, wenn die verantwortlichen Politiker entschieden, die Demokratie könne mit irgendeinem schwierigen Problem nicht fertigwerden und daß sie dem Problem ausweichen müsse, um die Demokratie zu retten, die Vereinigten Staaten jedesmal in ein tiefes Loch geraten sind; und in allen Fällen, mit Ausnahme des vierten, wo die Rechnung noch unbeglichen ist, war die Demokratie jedesmal in viel größerer Gefahr, als wenn die Herausforderung gleich zu Beginn der Schwierigkeit angenommen worden wäre.

Aber es gibt auch einen positiven Sachverhalt. Das Positive besteht nicht nur darin, daß die demokratische Technik, wenn sie energisch angewandt wird, durchaus fähig ist, solche heiklen Probleme wie starke Arbeitslosigkeit, Weltkrieg und begrenzten Krieg zu lösen; es ist auch der einfache Glaube, daß, wenn ein Problem von Menschen gelöst werden kann, es langfristig am besten von verantwortlichen freien Menschen gelöst wird, die der Mischung von Freiheit und Selbstdisziplin unterworfen sind, die den demokratischen Prozeß kennzeichnet. Ohne diesen Glauben hat der Kampf, in dem die Vereinigten Staaten stehen, keinen Sinn. Die Erfahrungen der letzten 175 Jahre haben gezeigt, daß der demokratische Prozeß in den Vereinigten Staaten zäh, elastisch und imstande ist, jedes Problem zu lösen, das ihnen die Geschichte aufgeben mag.

EINE SCHLUSSFOLGERUNG

Ein Schlußwort noch: das Rußland *Chruschtschows* ist nicht die erste Nation, die die technische Reife erlangt, die der Hafer sticht, die sich stark genug glaubt und beschließt, daß der Spitzenreiter nun überholt werden könne. Eine solche

Geisteshaltung und Politik hat die Welt in unserer Zeit mit Deutschland und Japan erlebt.

Diese rasch aufholenden Nationen haben sich erst nach der Niederlage im Weltkrieg zu der Ueberzeugung durchgerungen, daß die Welt nicht ihnen gehört und sie sich als Teil der internationalen Gemeinschaft einzuordnen haben. Der Weltkrieg war damals notwendig, weil die alten Mächte sich nicht so verhielten, daß ein Weltkrieg völlig irrsinnig erscheinen mußte.

Bei Rußland haben wir es nicht mit einer Nation zu tun, die unbedingt darauf verschworen ist, die Macht durch einen Weltkrieg zu erringen, wenn wir sie nicht durch unsere Schwäche während der Zeit der Raketenlücke über Gebühr in Versuchung führen. Die größte Hoffnung auf eine sowjetische Vorherrschaft in der Welt liegt auf verschiedenen anderen Gebieten, insbesondere in ihrer Hoffnung, daß die westliche Welt und das demokratische Prinzip in Asien, im Mittleren Osten, in Afrika und Lateinamerika scheitern werde. Es dürfte auch in Rußland Leute geben, die zu begreifen beginnen, daß der Aufstieg neuer Nationen auf der südlichen Hälfte der Erdkugel und in China in einer Welt der Atomwaffen einen viel höheren Grad an Mitarbeit mit den Vereinigten Staaten erfordert, als *Chruschtschows* Herausforderung des friedlichen Wettbewerbs einschließt; sie kommen vielleicht dazu, uns nicht beerdigen zu wollen, sondern bei einer weiten Skala von Problemen gemeinsame Sache mit den Vereinigten Staaten zu machen. Die Diskussionen über die Einstellung der H-Bombenversuche, mit allem Aerger über die Verbreitung der Atomwaffen für Moskau, sind ein bescheidener Anfang auf diesem Weg.

Es ist zu bezweifeln, daß *Chruschtschow* genau weiß, wo die friedliche Koexistenz enden wird: in einer Raketensalve, in einem lang anhaltenden und gefährlichen Wettkampf in den unterentwickelten Ländern oder in einem Frieden, in dem Rußland sich mit seinem Schicksal als einer starken Großmacht in einer Welt vieler starker Mächte abfindet. Die Antwort liegt nicht in den Plänen des Kremls, sondern in dem, was die freie Welt tut oder nicht, insbesondere im nächsten Jahrzehnt. Es wäre zuviel verlangt, wollte man die Russen auf dieser Stufe ihrer Geschichte auffordern, nicht jede Schwäche auszunutzen, die die freie Welt ihnen bietet. Die wahre Bedeutung der friedlichen Koexistenz ergibt sich aus der Stärke und Wirksamkeit der Antwort an die sowjetische Herausforderung auf allen Gebieten.

Zwischen heute und 1970 wird die Entscheidung fallen. Die eigentliche Lehre der Untersuchungen lautet, daß es nichts in der Struktur oder in den Wachstumsraten der zwei Volkswirtschaften gibt, was das Ergebnis dieser Entscheidung automatisch bestimmt. Die Antwort liegt darin, ob die amerikanische politische Führung die offensichtlich großen Ressourcen mobilisiert, die für diese Aufgabe zur Verfügung stehen — immaterielle Ressourcen wie Wille, Fähigkeiten, Verpflichtung gegenüber der amerikanischen Vergangenheit und materielle, nämlich Güter und Dienstleistungen.

Die Auslandhilfe der Vereinigten Staaten

Von Lutz Köllner

DER INSTITUTIONELLE APPARAT

Eine Darstellung der Auslandhilfe der Vereinigten Staaten[1] wird durch ihre beträchtliche bürokratische und institutionelle Zersplitterung erschwert. Die Unübersichtlichkeit wird noch dadurch erhöht, daß wirtschaftliche und militärische Hilfe nicht immer streng voneinander zu trennen sind. Damit ist nicht der enge Zusammenhang zwischen militärischer und sozialer Sicherheit gemeint, der in den Ueberlegungen der amerikanischen Auslandhilfe stets eine bedeutsame Rolle spielte, sondern die Tatsache, daß militärische und ökonomische Hilfe nicht immer eindeutig bestimmten Institutionen oder Programmen zugerechnet werden können. Diese Situation ist wesentlich eine Folge des amerikanischen demokratisch-parlamentarischen Systems, das keine autoritäre Politik kennt und in dem neue Maßnahmen meist parlamentarische Kompromisse darstellen. Soll sich in der Auslandhilfe eine neue Idee durchsetzen, so müssen dazu meist neue Institutionen geschaffen werden. Andererseits erlaubt das „Amendment"-System, Gesetze und laufende Pläne zu ergänzen und neuen Anforderungen anzupassen.

Die institutionelle amerikanische Auslandhilfe ist nicht nur ein für den Außenstehenden nahezu unübersehbares Geflecht von gegenseitigen Kontrollen, die durch die Mehrheitsverhältnisse im Kongreß und durch das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß bestimmt werden. Es gibt daneben eine derartige Fülle von gesetzlichen Grundlagen und Aenderungen, daß an dieser Stelle nur umrißhaft ein Bild gezeichnet werden kann. Diese Vielgestaltigkeit der institutionellen, beratenden und exekutiven Apparatur hat aber zur Folge, daß Mittel für bestimmte Zwecke nur unter statistischen Schwierigkeiten zusammengerechnet werden können, da sie oft in ganz verschiedenen Programmen enthalten sind, die überdies von mehreren Institutionen verwaltet werden. Eine weitere Folge ist, daß es in vielen Entwicklungsländern mehrere amerikanische Hilfeprogramme gleichzeitig gibt und daß die Regierungen der in Verwaltungsfragen meist ohnehin unerfahrenen Länder demgegenüber die planvoll-einheitliche sowjetische Wirtschaftshilfe als vergleichsweise unkompliziert empfinden. In Indien beispielsweise gibt es gegenwärtig sechs amerikanische Hilfeprogramme, drei sogenannte bilaterale Programme und sechs UN-Institutionen, die sich mit Hilfsmaßnahmen beschäftigen, ganz abgesehen von der Weltbank, deren Tochterorganisation, der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), den privaten Auslandinvestierungen usw. In Pakistan und in der Türkei gibt es sogar sieben amerikanische Regierungshilfeprogramme.

Da der amerikanische Präsident Staatsoberhaupt und Regierungschef zugleich ist, kennt die amerikanische Regierungspraxis folgerichtig neben den einzelnen Ministerien eine Reihe von beratenden Gremien, die dem Präsidenten unmittelbar zur Seite stehen. Die wichtigste Institution ist dabei der schon 1947 gegründete National Security Council.

Insgesamt gibt es heute sechs voneinander getrennte Institutionen, die sich mit Hilfeprogrammen für das Ausland beschäftigen. Zwei von ihnen unterstehen unmittelbar dem Außenministerium, je eines dem Landwirtschafts- und dem Verteidigungsministerium. Die folgende Uebersicht soll andeuten, wie die sechs Institutionen untereinander verflochten sind:

Name der Institution	*Koordination der Programme mit*:*
Export-Import Bank	IBRD, DLF, CFEP, ISC-PL 480, NAC, BOB, IFC, IMF
Development Loan Fund (DLF)	Ex-Im, Außenministerium, ICA, IBRD, CFEP, NAC, BOB, IMF, IFC, Finanzministerium
International Cooperation Administration (ICA)	ISA, Außenministerium, DLF, ICASD, ISC-PL 480, CFEP, NAC, Finanzministerium, IEES, Handelsministerium, BOB, IBRD, IMF, IFC
International Educational Exchange Service (IEES)	ICA, BOB, Außenministerium
Agricultural Surplus Program (ISC-PL 480)	ICASD, Außenministerium, ICA, OCDM, USIA, Ex-Im, BOB, CFEP, Landwirtschaftsministerium, Finanzministerium, Handelsministerium, NAC, ISA
International Security Affairs, Department of Defense (ISA)	Außenministerium, ICA, BOB, ISC

Quelle: „Composite Report of The President's Committee To Study the United States Military Assistance Program", Vol. I und II, Washington, D. C., 17. August 1959 (im folgenden zitiert: *Draper Report).*

Die institutionelle Apparatur darf nicht verwechselt werden mit den eigentlichen Programmen. Die wichtigsten amerikanischen Programme bis 1952, dem Jahr, in dem eine Koordinierung der Hilfepläne erfolgte, waren (abgesehen von

*) *Bedeutung der Abkürzungen:*

BOB	Bureau of the Budget
CFEP	Council for Foreign Economic Policy
DLF	Development Loan Fund
Ex-Im	Export-Import Bank
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
ICA	International Cooperation Administration
ICASD	Interagency Committee on Agricultural Surplus Disposal
IEES	International Educational Exchange Service
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
ISA	International Security Affairs, Department of Defense
ISC-PL 480	Agricultural Surplus Program
NAC	National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems
OCDM	Office of Civil and Defense Mobilization
USIA	United States Information Agency

der Export-Import-Bank, die schon seit den dreißiger Jahren besteht, und den amerikanischen Beiträgen zu den Hilfeprogrammen der Vereinten Nationen):

Name:	*Zeitdauer:*
UN Relief and Rehabilitation (UNRRA)	bis 1947
Government and Relief in Occupied Aeras (GARIOA)	1946 bis 1952
Assistance to Philippines	1945 bis 1952
Assistance to China	1945 bis 1948
Assistance to Greece and Turkey	1947 bis 1949
Inst. of Inter-American Affairs and Techn. Cooperation („Point Four")	1945 bis 1953
Marshall Plan	1948 bis 1951
Mutual Defense Assistance Program (MDAP)	1949 bis 1952
British Loan	1946

Quelle: *Draper Report*, a. a. O., Vol. I, S. 144.

1952 liefen die meisten unmittelbar kriegsbedingten Programme aus. Das von Präsident *Truman* entworfene Punkt-Vier-Programm, die restlichen Mittel des Marshallplans und das Mutual Defense Assistance Program (MDAP) wurden zum Mutual Security Program (MSP) vereinigt. 1954 trat dann noch der Plan 480 (Hilfe durch den Verkauf landwirtschaftlicher Ueberschüsse) hinzu. Gegenwärtig laufen mithin drei Hauptprogramme:

1. die Leistungen der Export-Import-Bank;
2. das Mutual Security Program;
3. der Plan 480.

DIE EXPORT-IMPORT-BANK

Die Export-Import-Bank ist nicht eigentlich eine Institution der Auslandhilfe. Die Mittel, die sie nach Beschluß durch den Kongreß vom Schatzamt erhält, dienen vornehmlich der Förderung der amerikanischen Ausfuhr. Das jedenfalls war bis vor zwei Jahren die wichtigste Aufgabe des schon 1934 gegründeten Institutes. Seit ihrer Gründung hat sie bis Anfang 1959 6,6 Milliarden Dollar an Krediten gewährt, wovon genau die Hälfte, nämlich 3,3 Milliarden Dollar, bereits zurückgezahlt wurden. Zusätzlich zu den gewährten Krediten stehen noch 1,6 Milliarden Dollar zur Kreditgewährung bereit. Im Mai 1958 wurde die Export-Import-Bank durch den Kongreß ermächtigt, Kredite bis zu insgesamt 7 Milliarden Dollar (gegenüber bisher 5 Milliarden Dollar) zu gewähren.

In Zukunft soll stärker als bisher auch privates Kapital herangezogen werden. Außerdem haben sich die Mittel aus Zinseinnahmen der Bank ständig erhöht. Die jährlichen Rückzahlungen werden auf etwa 300 Millionen Dollar geschätzt. Seit ihrer Gründung hat die Bank fast 1 Milliarde Dollar an Zinsen eingenommen. Neben der Förderung der amerikanischen Ausfuhr hat sie in den letzten Jahren auch Kredite an Entwicklungsländer gewährt. Ihre Ausleihungen erhöhten sich ständig. Während des Fiskaljahres 1958 waren es 856 Millionen Dollar. Sie gewährt Kredite an ausländische Schuldner mit einem Höchstzinssatz von $5^3/_4$ vH und einer Laufzeit bis zu 20 Jahren, die aber meist unterschritten wird. Agrarkredite haben naturgemäß eine kürzere Laufzeit, nämlich nur bis zu 18 Monaten. Rückzahlungen müssen in Dollar erfolgen. 1958 wurden beispielsweise rund 197 Millionen Dollar für Agrarkredite bewilligt, 166 Millionen für die Behebung

kurzfristiger Zahlungsbilanzschwierigkeiten in Chile und Columbien, der Rest von über 500 Millionen Dollar für den Kauf amerikanischer Investitionsgüter, besonders industrieller und elektrischer Anlagen. Die Kredite werden an private Schuldner gewährt, und zwar ohne staatliche Bürgschaft. Die Bank sieht eine ihrer besonderen Aufgaben darin, die einseitige räumliche Verteilung des privaten amerikanischen Kapitals im Ausland zu überwinden. Folgerichtig hat sie in den vergangenen Jahren zunehmend an asiatische Länder Kredite gewährt, nämlich nahezu die Hälfte aller ihrer Ausleihungen, wovon der 150-Millionen-Dollar-Kredit an Indien und die 175-Millionen-Dollar-Baumwollkredite an Japan auch der breiteren Oeffentlichkeit bekannt wurden.

DAS MUTUAL SECURITY PROGRAM

Das Kernstück der amerikanischen Auslandhilfe ist das Mutual Security Program. Es umfaßt militärische und nichtmilitärische Hilfeleistungen. Aber der Begriff nichtmilitärische Hilfe erweist sich bei näherem Hinsehen als weitergehend als der Begriff der wirtschaftlichen Hilfe. So werden zur nichtmilitärischen Hilfe auch die technische Hilfe, ferner einige Mittel, die der Verteidigung und der „allgemeinen Entwicklung“ dienen, ohne ausschließlich militärischer Natur zu sein, sowie „spezielle“ Unterstützung gezählt. Das Prinzip, daß Anleihen besser sind als Geschenke, hat sich innerhalb des MSP inzwischen im wesentlichen durchgesetzt. Als Beispiel für die Auslandhilfe, die im Rahmen des MSP gewährt wird, sei das Fiskaljahr 1959 genannt, für das abschließende Zahlen vorliegen. (Das Fiskaljahr endete am 30. Juni 1959.) 3,5 Milliarden Dollar waren veranschlagt worden. Die tatsächlichen Ausgaben lagen um etwa 300 Millionen Dollar höher. Der Fehlbetrag konnte aus Ueberschüssen der Vorjahre finanziert werden. Zur unmittelbaren militärischen Hilfe zählten 1,515 Milliarden Dollar, also weniger als die Hälfte des gesamten Programms. Der größte Teil dieser Gelder wurde verschenkt, und zwar an nicht weniger als 47 Länder. Die Verwendung reichte von der Uebernahme der Kosten der Ausbildung ausländischer Truppen und Offiziere bis zum Versand amerikanischer Rohbaumwolle mit der Auflage, aus ihr Uniformen herzustellen. Für das Fiskaljahr 1961 hat Präsident Eisenhower Anfang 1960 2 Milliarden Dollar für militärische Hilfe beantragt, gegenüber 2,2 Milliarden Dollar für Entwicklungsvorhaben und technische Hilfe.

Entwicklung der amerikanischen Verteidigungsausgaben
(1951—1959, in Milliarden Dollar)

Jahr	Insgesamt	Hilfe ans Ausland	Anteil der militärischen Auslandhilfe am Gesamtbetrag
1951	22,4	0,9	4,0 vH
1952	43,7	2,4	5,5 „
1953	50,5	4,0	7,9 „
1954	47,0	3,6	7,7 „
1955	40,4	2,3	5,7 „
1956	40,3	2,6	6,5 „
1957	43,1	2,4	5,6 „
1958	43,7	2,2	5,0 „
1959 (geschätzt)	45,9	2,4	5,2 „

Quelle: *Draper Report,* a. a. O., Vol. I, S. 144.

Neben der militärischen Hilfe umfaßt das MSP:
die technische Hilfe, die Entwicklungshilfe, Verteidigungsausgaben, die nicht zur unmittelbaren militärischen Hilfe zählen, spezielle Hilfe, und sonstige Programme.

Die folgende Uebersicht zeigt die Höhe der gesamten jährlichen nichtmilitärischen Ausgaben der Auslandhilfe:

Gesamte nichtmilitärische Hilfe an Länder, die dem Mutual Security Program angeschlossen sind

(1949—1959, in Milliarden Dollar)

1949:	7,9173*
1950:	5,0868
1951:	3,4128
1952:	2,5686
1953:	2,4913
1954:	2,4828
1955:	2,7446
1956:	2,7541
1957:	3,7055
1958:	2,7981
1959:	3,4502
Insgesamt:	39,2722

Quelle: *Draper Report,* a. a. O., Vol. II, S. 352/353.

Die technische Hilfe ist, gemessen an der Zahl der Länder, die sie erhalten, der umfangreichste Teil der amerikanischen Auslandhilfe. Da es sich hierbei meist um Beratung und sogenannte Ingenieurleistungen handelt, fällt sie quantitativ aber weniger ins Gewicht als andere Formen der Auslandhilfe. Ihre ökonomische Bedeutung ist jedoch sehr groß, schon allein deswegen, weil wenige Berater bereits genügen, um eine technisch-ökonomische Entwicklung in Gang zu setzen, deren übrige Voraussetzungen möglicherweise vorhanden sind, der aber das „know-how" fehlt. Im Fiskaljahr 1959 wurden 172 Millionen Dollar für technische Hilfe ausgegeben, davon 5,5 Millionen für das neue Programm der friedlichen Verwendung der Atomenergie. Gemessen an den Aufgaben, die sie zu bewältigen haben, ist die Zahl der amerikanischen Techniker und Berater im Auslande vergleichsweise klein.

Einsatz amerikanischer Techniker und Berater im Ausland

Aufgabengebiet:	*Zahl:*
Landwirtschaft	867
Erziehung	354
Industrie und Bergbau	368
Gesundheitsdienst	334
Oeffentliche Verwaltung	262
Verkehr	256
Kommunale Entwicklung	41
Arbeitsverwaltung und -organisation	107
Sonstige (allgemeine Beratung)	595

Quelle: *Draper Report,* a. a. O., Vol. I, S. 82.

*) Einschließlich 15 Monate der International Cooperation Administration.

Nicht enthalten in der technischen Auslandhilfe ist naturgemäß jene Vermittlung von Wissen an Ausländer, die in den Vereinigten Staaten studieren und sich technische Kenntnisse erwerben, um sie später in ihrem Lande zu verwerten. Dieses Prinzip wird besonders von der Sowjetunion gefördert[2]. Man schätzt, daß gegenwärtig 3000 Angehörige der technischen Intelligenz aus Entwicklungsländern sich in der Sowjetunion weitere Kenntnisse über technische und wirtschaftliche Entwicklung aneignen.

Die eigentliche Entwicklungshilfe wird seit 1957 in der Hauptsache über den Development Loan Fund abgewickelt. Er bekommt seine Mittel aus dem Staatshaushalt und gewährt sogenannte „weiche Anleihen" zu niedrigem Zins. Dabei wird zwischen sogenannten „overhead projects" und „profit-making projects" unterschieden. Entsprechend beträgt der Zins dreieinhalb oder fünf bis sechs vH bei einer Laufzeit bis zu 40 Jahren. Die Schuld kann — im Gegensatz zu den meist dreieinhalbprozentigen Anleihen der International Cooperation Administration (ICA) — in der Währung des Schuldners zurückgezahlt werden. Lediglich 20 vH müssen in Dollar beglichen werden. Aber weder ist der DLF der einzige Fonds, der Anleihen gewährt; noch sind alle anderen Auslandhilfen außerhalb dieses Fonds nichtwirtschaftlicher Art. In seine wichtigste Aufgabe wird der Fonds jedoch erst noch hineinwachsen. Das zeigte sich, als schon im zweiten Fiskaljahr seine Mittel von 500 Millionen auf 625 Millionen Dollar erhöht wurden. Indien, Pakistan und der Iran erhielten bisher die größten Beträge, nämlich 175, 70 und 48 Millionen Dollar[3]. Der Fonds übernimmt auch Garantien für private Investitionen im Ausland. In diese Aufgabe teilt er sich mit dem ICA-Investment Guaranty Program von 1948. Es soll privaten Investoren vor allem Schutz vor dem Verlust der Währungskonvertibilität und vor Enteignung sowie eine begrenzte Sicherheit bei Kriegsgefahr bieten. Ueber 200 Millionen Dollar wurden für diese Zwecke bereits zur Verfügung gestellt.

Zu den Verteidigungsausgaben, die nicht zur unmittelbaren militärischen Hilfe zählen (Defense support), gehören Ausgaben, die dazu dienen, politische Stabilität zu erhalten, kurzfristige Zahlungsbilanzstörungen zu vermeiden, Inflationstendenzen zu bekämpfen usw. Ueber 700 Millionen Dollar wurden in jedem der letzten Fiskaljahre hierfür bereitgestellt. Der Kreis der Länder, die Mittel im Rahmen des Defense support erhalten, ist begrenzter als der des DLF oder der technischen Hilfe. Etwa zwei Drittel der Mittel gingen in sieben asiatische Länder, der Rest in Staaten des Mittleren Ostens. Die Eigenart der Verwendung der Mittel dieses Programms liegt darin, daß sie stets im Zusammenhang mit militärischen Abkommen zwischen dem Empfängerland und den Vereinigten Staaten gewährt werden, ohne daß etwa nur militärische Ausrüstungsgegenstände geliefert würden.

Die „spezielle" Hilfe und die sonstigen Programme beruhen fast alle auf „amendments" des Mutual Security Program. Der quantitativ bedeutsamste Fonds ist der „President's Special Authority and Contingency Fund". Die übrigen Programme können an dieser Stelle nicht erschöpfend behandelt werden, zumal es sich quantitativ meist um geringere Beträge handelt[4].

DAS „PROGRAMM 480"

Der dritte wesentliche Teil der amerikanischen Auslandhilfe ist das Programm 480 (Agricultural Trade Development and Assistance Act). Es zerfällt in

drei Teile. Der quantitativ wichtigste ist der erste Teil, der die Lieferung landwirtschaftlicher Ueberschüsse ins Ausland betrifft. 6,25 Milliarden Dollar wurden seit Beginn des Programms (1954) für diesen Zweck ausgegeben, davon allein 2,25 Milliarden Dollar im Jahre 1958. Diese Beträge werden durch die CCC (Commodity Credit Corporation) verteilt. Die Ueberschüsse flossen bisher in 37 Länder. Hauptsächlich waren es Weizen und Mehl (46 vH), die durch das Programm in Länder geleitet wurden, in denen Hungersnot herrschte oder in denen ein wesentlicher Teil der Bevölkerung an Unterernährung litt und leidet. Daneben wurde im Zusammenhang mit der bekannten Valorisationspolitik für agrarische Erzeugnisse in den Vereinigten Staaten auch Baumwolle verschifft (18 vH). Das Programm verfolgt mehrere Ziele gleichzeitig, darunter die Erschließung neuer Märkte für amerikanische Erzeugnisse, Preisstützung im Inneren, Verteilung von strategischen und sogenannten „kritischen" Rohstoffen. Sofern die landwirtschaftlichen Ueberschüsse nicht sofort verschenkt werden, erhält die CCC einen entsprechenden Betrag in der Währung des Schuldnerlandes. Die so hereinkommenden Gelder werden für ganz verschiedene Zwecke ausgegeben[5]. Bisher konnten die Mittel auch zum Einkauf in anderen befreundeten Staaten verwendet werden; eine Möglichkeit, die in Zukunft wahrscheinlich unter dem Eindruck der derzeitig stark passiven amerikanischen Zahlungsbilanz eingeschränkt werden dürfte. Der größte Betrag wurde bisher für allgemeine Entwicklungsanleihen ausgegeben (1,6 Milliarden Dollar). Der Zins richtet sich meist nach den amerikanischen Kapitalmarktverhältnissen oder — bei „profit-making projects" — nach den Verhältnissen im Schuldnerlande. Für andere Zwecke wurden geringere Beträge ausgegeben; so etwa für Unterricht und Erziehung, Schulen, Bibliotheken, amerikanische Kulturzentren im Ausland usw.

Der zweite und dritte Teil des Gesetzes 480 sind quantitativ von geringerer Bedeutung, wenn sie auch in Verbindung mit dem ersten Teil wichtige Aufgaben erfüllen. Der zweite Teil ist eine Art Notprogramm, aus dem Hilfeleistungen bei akuten Hungersnöten, Schulspeisungen u. a. finanziert werden. Ueber 800 Millionen Dollar wurden bisher dafür ausgegeben. Der dritte Teil schließlich umfaßt in der Hauptsache die Beträge, die fremden Ländern zum Ankauf von landwirtschaftlichen Ueberschüssen in den Vereinigten Staaten unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden (bisher etwa 1,5 Milliarden Dollar).

1957 erregte das sogenannte Cooly-amendment einiges Aufsehen, das schlagartig die Problematik der amerikanischen Wirtschaftshilfe beleuchtete. Die neue Bestimmung besagte, daß höchstens 25 vH der durch das Programm gewonnenen Schuldnerwährung als Kredit an private Unternehmen gegeben werden dürfen, gleichgültig, ob es sich dabei um amerikanische oder um einheimische Firmen handelt. Diese Bestimmung wurde mit dem ausdrücklichen Hinweis geschaffen, es könne nicht der Sinn des Programmes 480 sein, außerhalb der Vereinigten Staaten eine Konkurrenz für die amerikanische Industrie aufzubauen und zu unterstützen. Verständlicherweise hat gerade diese Bestimmung manche Kritiker auf den Plan gerufen. Von den Sozialisten, soweit sie neumarxistisch beeinflußt sind, wird darauf hingewiesen, dieser Aspekt der amerikanischen Auslandhilfe bestätige die Theorie von der Notwendigkeit des Imperialismus als höchstem Stadium eines konsequent privatkapitalistischen Systems. Tatsächlich trifft dies aber nicht zu. Denn nicht die amerikanischen Monopole sind es, die durch das Cooly-amendment ihren Absatz im Ausland zu sichern suchen, sondern man

erstrebt den Schutz der vielen kleinen und mittleren amerikanischen Farmer, um ihnen ein möglichst gleichmäßiges Einkommen zu sichern. Denn das Gesetz 480 ist, genau betrachtet, ein Teil jener Stützungsmaßnahmen für die amerikanische Agrarwirtschaft, die als Valorisationspolitik im weiteren Sinne bezeichnet werden. Richtig ist allerdings, daß der Einfluß des agrarischen Südens und Mittelwestens auf den Kongreß und damit auf die Gesetzgebung erheblich ist. Und selbst wenn er einmal nicht sichtbar in Erscheinung tritt, dann ist es der Kampf um die Wählerstimmen der Farmer, der zu jener Verquickung von Politik und Wirtschaft führt, die von den Kritikern des „amerikanischen Kapitalismus" immer wieder gebrandmarkt wird.

NEUERE ENTWICKLUNGSLINIEN

Nach diesem summarischen Ueberblick über die wichtigsten Quellen und Institutionen des staatlichen Kapitalexportes der Vereinigten Staaten sollen einige neuere Tendenzen behandelt werden, die jetzt und in Zukunft die Planung der amerikanischen Auslandhilfe bestimmen werden. Die Wandlungen, die sich gegenwärtig in der Planung der amerikanischen Auslandhilfe erkennen lassen, sind auf drei Ereignisse zurückzuführen; wobei mindestens zwischen den beiden ersten ein innerer Zusammenhang besteht. Es sind dies:

1. die veränderte Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten seit 1957/58;
2. die Suche nach einem neuen Verhältnis zu Europa;
3. die nicht unbeachtlichen Erfolge der sowjetischen Wirtschaftsoffensive in Ländern außerhalb des Ostblocks in den letzten beiden Jahren.

Eine passive Zahlungsbilanz und Goldabflüsse sind für die Vereinigten Staaten zwar keine Besonderheit. Aber bis 1957 belief sich dieser Passivsaldo auf jährlich nur etwa 1,5 Milliarden Dollar, 1958 waren es hingegen 3,4 Milliarden und 1959 sogar 4 Milliarden Dollar. Als Gründe für diese Entwicklung werden u. a. genannt: die zunehmenden Ausgaben für amerikanische Truppen und militärische Einrichtungen im Ausland (nicht zu verwechseln mit der Militärhilfe an das Ausland), die Zunahme der unentgeltlichen Auslandhilfe und der Rückgang des Handelsbilanzüberschusses[6]. Tatsächlich werden jährlich etwa 3 Milliarden Dollar für Unterhalt und Verpflegung amerikanischer Soldaten im Ausland, einschließlich ihrer Familien, ausgegeben, und die Hilfeleistungen haben sich — wie dargelegt — erhöht. Was die derzeitige Situation jedoch besonders kennzeichnet, ist der in den Vereinigten Staaten selbst viel erörterte Rückgang des jährlichen Leistungsbilanzüberschusses um rund 2 Milliarden Dollar von 1958 auf 1959. „Die bloße Tatsache, daß wir die Welt mit mehr Dollars versorgten, erklärt noch nicht ein Defizit", heißt es in einer vor kurzem veröffentlichten Untersuchung des Committee for Economic Development[7]. „Was der Erklärung bedarf, ist die Frage, weshalb die Dollars nicht dazu verwendet wurden, Güter und Dienstleistungen von uns zu kaufen." Es gibt in den Vereinigten Staaten eine neue handelspolitische Debatte, in der zuweilen, wie etwa auf der letzten Jahrestagung des National Foreign Trade Council, auch die alten klassischen handelspolitischen Gegensätze zwischen Freihändlern und Protektionisten wieder Gestalt gewinnen. Zwar treten die stärker industrialisierten Nordstaaten gegenüber dem traditionell freihändlerischen Süden nicht mehr geschlossen als protektionistische Front auf, und der Süden ist infolge der bekannten Wanderungen der amerikanischen

Textil- und Stahlindustrie nicht mehr wie früher eindeutig gegen jeglichen Protektionismus eingestellt. Aber unverkennbar gibt es in den parlamentarischen und beratenden Gremien immer wieder protektionistische Einflüsse. Die Geschichte des Reciprocal Trade Agreements Act spiegelt diesen Kampf wider[8]. Trotz des gelegentlichen Druckes der Zollbehörden auf den amerikanischen Präsidenten, dem aber sowohl *Truman* als auch *Eisenhower* meist widerstanden, sind ohne Zweifel die freihändlerischen Ideen trotz aller gelegentlichen Rückschläge weiter vorgedrungen. Nur zögernd freilich, aber noch immer ernüchtert durch die schlechten Erfahrungen mit dem Protektionismus vor und während der großen Krise der dreißiger Jahre, paßt sich die amerikanische Handelspolitik der Stellung der Vereinigten Staaten als Weltmacht an. Das Bewußtsein, gegenüber dem Kommunismus eine weltpolitische Verantwortung zu tragen, die man zwar nicht gesucht hat, die aber heute nicht mehr zurückgegeben werden kann, vermag offensichtlich die alten Gegensätze zwischen Freihändlern und Protektionisten zu überbrücken.

Zwar fehlt es nicht an optimistischen Stimmen, die daran glauben, die amerikanische Zahlungsbilanz werde sich nicht weiter passivieren; doch gibt es eine Reihe von Gründen, die gegen diese Vermutung sprechen. Geht man einmal davon aus, daß — schon unter dem Eindruck der sowjetischen Rubeloffensive — die amerikanische Auslandhilfe nicht oder nicht wesentlich gekürzt werden kann, so vermag ein Abbau des Passivsaldos der amerikanischen Zahlungsbilanz nur erreicht werden, wenn der Ueberschuß der Handels- und Dienstleistungsbilanz wieder erhöht werden kann. Auf diesen Punkt konzentriert sich auch die derzeitige Diskussion in der Oeffentlichkeit. Was die Situation erschwert, ist die Tatsache, daß nicht klar erkennbar ist, ob es sich beim gegenwärtigen Ausfuhrschwund um eine zwischenzeitliche oder um eine langfristig-säkulare Erscheinung handelt. Während man die kurzfristigen Reaktionen der amerikanischen Ein- und Ausfuhr auf konjunkturelle Störungen auf Grund der Erfahrungen der letzten Rezessionen ziemlich genau kennt[9], sind die langfristigen Tendenzen des amerikanischen Handels aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkriege offensichtlich noch nicht klar erkennbar. Es gibt Stimmen, die in den massiven Lohnerhöhungen der letzten Jahre und in der schleichenden Inflation die amerikanische Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten bereits dahinschwinden sehen, während gleichzeitig dieselben Stimmen darauf aufmerksam machen, daß auf der anderen Seite die Einfuhrabhängigkeit bei Rohstoffen, vor allem, wenn sie strategischen Wert besitzen, in den vergangenen Jahren weiter stieg[10]. Folgerichtig werden bereits eine energische Deflationspolitik und eine Abwertung des amerikanischen Dollars erörtert. Abgesehen von den weltweiten Folgen derartiger Maßnahmen, die vorher nicht genau zu übersehen sind, ist es unwahrscheinlich, daß irgendeine politische Gruppe oder Strömung in einem Wahljahr derartig unpopuläre Maßnahmen propagiert. Vieles hängt auch davon ab, ob die relativ stabile Preissituation in Europa anhält, ob das Wiederhineinwachsen Europas in eine erstarkte weltwirtschaftliche Wettbewerbsstellung ein einmaliger Vorgang der Nachkriegsjahre bleibt oder ob unter Integrationsbedingungen die europäische Wettbewerbsposition noch stärker wird.

Vorerst denkt man offensichtlich daran, andere Folgerungen aus der eingetretenen Situation zu ziehen. So wird erwogen, die tied-loan-policy weiter auszubauen.

Das heißt, man will Kredite stärker als bisher mit der Auflage vergeben, amerikanische Güter zu kaufen. Der ungünstigste Fall war bisher der, daß amerikanische Dollarkredite nicht zu Käufen in den Vereinigten Staaten, sondern in Europa verwendet wurden, von wo sie aber nicht zum Gläubiger zurückflossen, sondern auf dem internationalen Devisenmarkt blieben. Der günstigste Fall für die amerikanische Leistungsbilanz ist dann gegeben, wenn der Importanteil von kreditierten Investitionen in Entwicklungsländern größer ist als der Kredit selbst, etwa infolge der technischen Abhängigkeit großer Aggregate untereinander, aber auch infolge des durch den Kredit ausgelösten Einkommenszuwachses und der dadurch bedingten Steigerung der Einfuhren eines Entwicklungslandes. In Zukunft sollen auch mehr amerikanische Schiffe als bisher am Transport von Hilfslieferungen eingeschaltet werden.

Wichtig ist, zu erkennen, daß die stärkere Beteiligung Europas am internationalen Kapitalexport in Entwicklungsländer nicht allein einem unbestimmten amerikanischen Wunsch entspricht, Europa an dem Kampf gegen Hunger und Analphabetentum in der Welt zu beteiligen. Vielmehr entsprechen solche Vorschläge den gegenwärtigen handelspolitischen Interessen der Vereinigten Staaten. Wenn es auch bei dem sonst vielbeachteten Besuch von Unterstaatssekretär *Dillon* in Europa weniger zum Ausdruck kam, so wurde doch offenbar, daß der Plan, Europa stärker in die internationale Entwicklungshilfe einzuschalten, nicht nur die amerikanische Politik gegenüber Europa folgerichtig fortsetzt, die schon seit 1951 auf einen Abbau der amerikanischen Hilfe für das kriegszerstörte Europa ausgerichtet war, sondern daß in dem Umschwung der amerikanischen Politik auch bereits die stille Anerkennung der besonderen europäischen Leistungsfähigkeit auf dem Gebiete des Kapitalgüterexportes liegt.

Daneben soll Hilfe an Länder, die amerikanisches Eigentum mißachten, strikt beschnitten werden, was nicht immer mit den Erfordernissen militärischer Strategie übereinstimmen wird. Auch ist man bemüht, bei einigen Partnerländern eine Zollsenkung für amerikanische Waren durchzusetzen.

Jedenfalls wird deutlich, daß es neben dem parlamentarisch-institutionellen Problem der Bewilligung und neben den Fragen der quantitativen Vorausschätzung künftiger amerikanischer Entwicklungshilfen, wie sie von Nationalökonomen immer wieder unter bestimmten Annahmen angestellt werden, noch eine andere Aufgabe gibt, die es in Zukunft zu lösen gilt. Sieht man einmal von der latenten Abneigung vieler Entwicklungsländer gegenüber amerikanischen Krediten überhaupt ab, ebenso wie von allen Fragen, die mit der Bewilligung der Auslandhilfe zusammenhängen, so wird das Bemühen der amerikanischen Außenhandelspolitik und darüber hinaus der allgemeinen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik darauf gerichtet sein müssen, nicht nur Gelder zur Verfügung zu stellen, sondern darüber hinaus auch dafür zu sorgen, daß das amerikanische Güterangebot im internationalen Rahmen wettbewerbsfähig bleibt. Manches deutet darauf hin, daß dies eine gänzlich andere Situation sein wird als bisher, da es als selbstverständlich galt, in den Vereinigten Staaten den in Preis und Güte leistungsfähigsten Lieferanten der Weltwirtschaft zu sehen.

Es wird darauf ankommen, ein einheitliches wirtschaftspolitisches Konzept zu entwickeln. Eine Abstimmung der Geld- und Fiskalpolitik mit der Handelspolitik

hat es in den Vereinigten Staaten nicht immer gegeben. Ende der zwanziger Jahre gab es eine Politik des billigen Geldes, und der Kapitalexport ins nachkriegsprosperierende Europa wurde gern gesehen und gefördert. Aber gleichzeitig mit den Krediten an das mit Reparationen belastete Deutsche Reich verhinderte eine protektionistische Handelspolitik die Einfuhr deutscher Erzeugnisse, durch die allein Kredite und Reparationen hätten zurückgezahlt werden können. Gewiß hat dieser Widerspruch in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik die weltweite Ausbreitung der großen Krise beschleunigt. Heute ist die Situation der amerikanischen Zahlungsbilanz — wie angedeutet — gerade umgekehrt[11].

ANMERKUNGEN

[1]) Hier werden unter amerikanischer Auslandhilfe ausschließlich diejenigen Kredite, Anleihen (loans) und Geschenke (grants) verstanden, die von der Regierung bzw. dem Schatzamt gewährt werden. Die privaten Auslandinvestitionen, die sich Ende 1949 auf über 42 Milliarden Dollar beliefen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie die amerikanischen Beiträge zu den multilateralen Hilfeprogrammen internationaler Institutionen.

[2]) Siehe die Gründung einer „Universität für Völkerfreundschaft" in Moskau am 23. Februar 1960.

[3]) Ende 1958. Nationalchina empfing 28 Millionen und Argentinien 25 Millionen Dollar.

[4]) Hierzu zählen u. a. die Beiträge für die Flüchtlingshilfe und andere Sonderprogramme der Vereinten Nationen sowie die Berlin-Hilfe, die Bekämpfung der Malaria u. a.

[5]) Vgl. Abschnitt 104 des Public Law 480.

[6]) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 332, 3. Dezember 1959.

[7]) Vgl. „National Objectives and the Balance of Payments Problem", a statement on National Policy by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, New York 1960, S. 9.

[8]) Deutlich kommt dies beispielsweise in dem „Buy American"-Gesetz zum Ausdruck. Nur wenn das Ausland um mindestens 20 vH billigere Angebote unterbreitet, können öffentliche Aufträge an Ausländer vergeben werden.

[9]) Vgl. hierzu die eingehenden Untersuchungen von E. *von Böventer*, „Die kurzfristigen Bestimmungsgründe des Warenhandels der Vereinigten Staaten" in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 113/3 und 113/4, Tübingen 1957.

[10]) Vgl. „Composite Report of The President's Committee To Study the United States Military Assistance Program", Washington, D. C., 17. August 1959 *(Draper Report)*, S. 66.

[11]) Außer den im Text bereits genannten Quellen wurden herangezogen:

„The United States Economy; The Mutual Security Program", Department of State, Washington, D. C., April 1959.

G. *Colm* unter Mitarbeit von J. *Darmstädter*, „Analyse der sowjetischen Wirtschaftsbedrohung", National Planning Association, September 1959 (Anlage zum CEPES-Rundschreiben MR 13/59 vom 8. Dezember 1959).

„The Role and Character of Foreign Aid" in: *American Economic Journal*, Mai 1959, Nr. 2, Papers and Proceedings.

„United States Foreign Trade Policy" in: *American Economic Journal*, Dezember 1958.

„Die Auslandsinvestierungen der Vereinigten Staaten" in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 293, 25. Oktober 1959.

H. *Steinitz*, „Zickzackkurs in der amerikanischen Außenhandelspolitik" in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Januar 1959.

Jahresberichte der Weltbank und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich für 1959.

Israels Eingliederung in den Mittleren Osten

Von Paul Giniewski

Das Aufflackern der Feindseligkeiten in der demilitarisierten Zone Israels südlich des Tiberias-Sees im Februar dieses Jahres hat die Weltpresse nur wenige Tage lang beschäftigt: man hat sich an den Krieg zwischen Israel und den arabischen Staaten gewöhnt. Von Zeit zu Zeit beweist Israel, wie 1956 im Feldzug in der Wüste Sinai und im Fall des Frachters „Inge Toft" im Suezkanal, sehr augenfällig, daß es voll und ganz auf einer Haltung beharrt, die auch der gegen das Land geführte Abnutzungskrieg nicht zu erschüttern vermochte. Diese Zwischenfälle zeigen jedoch, daß, politisch gesehen, die *Existenz* des israelischen Staates noch nicht bedeutet, daß der Gedanke einer Anerkennung seines *Existenzrechtes* bei seinen arabischen Gegnern an Boden gewonnen hätte. Kein arabisches Land hat sich in den vergangenen zwölf Jahren zu irgendwelchen politischen Kontakten mit dem jüdischen Staat bereit gefunden.

Dennoch macht die Einreihung Israels in den Mittleren Osten Fortschritte. Israel führt eine geplante, koordinierte Politik der Verfestigung und Verwurzelung durch, die, wie jede Politik, Erfolge und Rückschläge aufweist. Es soll hier versucht werden, die Leitgedanken dieser Politik aufzuzeigen.

I. DER UMWEG ÜBER AFRIKA UND ASIEN

Die Außenpolitik Israels beruht auf der Ueberzeugung, daß die gegenwärtige Unnachgiebigkeit der arabischen Regierungen (die ein libanesischer Journalist in die lapidaren Worte faßte: „Wir werden es niemals anerkennen, auch dann nicht, wenn der jüdische Staat auf Tel-Aviv beschränkt wäre") nicht das Haupthindernis für den Frieden darstellt. Die zehn Millionen Krieger des Islam, die König *Saud* 1958 opfern wollte, um Israel auszulöschen, geben den Israelis keinen wirklichen Anlaß zur Beunruhigung. Das größere Hindernis für eine friedliche Lösung der israelisch-arabischen Frage ist in ihren Augen die Tatsache, daß die Großmächte die Unnachgiebigkeit der Araber tolerieren und damit ermutigen.

Die Gründe für diese Haltung sind bekannt:

Einmal hat der Westen, der in der jetzigen Phase des Kalten Krieges im Mittleren Osten Rückschläge erlitten hat, die Hoffnung noch nicht aufgegeben, die arabische Welt in sein System einzufügen. Er muß diese immer wieder enttäuschte Hoffnung mit immer größeren Konzessionen bezahlen.

Zum zweiten ist das Erdöl, das in den arabischen Ländern produziert oder durch sie transportiert wird, für die westliche Wirtschaft unerläßlich, und die arabischen Staaten nützen dies weidlich aus.

Das Wissen um diese Zusammenhänge versetzt andererseits den Staat Israel in die Lage, mit fast mathematischer Genauigkeit den Zeitpunkt vorauszusehen,

wo die eigenen Trümpfe erneut stechen werden. Israel weiß, daß mit dem Ende des Kalten Krieges im Mittleren Osten — wer auch immer ihn gewinnt — die Bedeutung der arabischen Staaten auf ihr rechtes Maß zurückgeführt wird. Das Erdöl des Mittleren Ostens und seine politische Folgeerscheinung, das Suezkanal-Problem, werden gleichfalls ihre heutige Rolle verlieren, wenn die industrielle Nutzung der Kernenergie die heutigen Energiequellen verdrängt. Man weiß auch in Israel, daß der Bau von Supertankern und die Nutzbarmachung der Erdölquellen der Sahara Zwischenstadien einer Entwicklung darstellen, an deren Ende unweigerlich das „politische Todesurteil" für die gegenwärtigen Besitzer des Erdöl-Monopols stehen wird.

Es spielt überdies nur eine geringe Rolle, ob diese Voraussagen nun auch genau so eintreffen, denn es handelt sich hierbei lediglich um eine „Arbeitshypothese", deren Bedeutung darin liegt, daß man auf ihr eine Politik aufbaut, die ihren eigenen Gesetzen folgt. Die Geschichtsphilosophie Israels geht von Dauer und Ewigkeit aus, sie baut nicht auf den Erfolg revolutionärer Umwälzungen. Der junge Staat setzt alles daran, bis zur erfolgversprechenden Frist durchzuhalten; er hat sich in dieser heutigen Uebergangsperiode einen „Platz an der Sonne" geschaffen in einer Weise, die an das von den Juden seit zwei Jahrtausenden geübte „Ueberleben" erinnert. Da Israel die Freundschaft seiner Nachbarn nicht erwerben konnte, hat es sich bemüht, die Freundschaft der Nachbarn seiner Nachbarn zu gewinnen, um so seinerseits die Belagerer zu umgehen und zu umzingeln. Für den Staat Israel, der darin gehindert wird, im Irak Erdöl, in Jordanien Fleisch, in Aegypten Baumwolle zu kaufen oder Touristen in den Libanon zu schicken, besteht diese Politik des „positiven Gegenzugs" darin, an der Peripherie des Mittleren Ostens, in Afrika, Asien und Europa, das zu suchen, was ihm die arabische Welt verweigert. Unter Umgehung Jordaniens und Syriens erhält der jüdische Staat sein Erdöl aus dem Iran, unter Umgehung Aegyptens die Fleischlieferungen aus Erythrea und Aethiopien und die Diamanten sogar aus Ghana; unter Umgehung des Libanons findet er in der Türkei einen Markt für seine Waren. Auf dieser Suche nach Lieferquellen und Absatzmärkten stößt Israel bis nach Japan vor, von dem es die benötigten Oele und Fette erhält, und bis nach Burma, das ihm das Getreide liefert. Durch dieses weite Umfassungsmanöver wird die arabische Politik des Boykotts und der Einkreisung schließlich wirkungslos gemacht werden. Eine derartige Entwicklung auf den Durchbruch des Einschließungsringes hin ist bereits keine reine Spekulation mehr, sondern rückt, wie die Zahlen und Tatsachen beweisen, in den Bereich der Wirklichkeit.

Das bezeichnendste Beispiel hierfür sind die Beziehungen Israels mit Burma und mit Ghana. Der erste Staatschef, der Israel einen offiziellen Besuch abstattete, der burmesische Präsident *U Nu*, machte 1956 in der Wüste Negev, in den Kibbutzim und in den israelischen Kleinserien-Industrien die Erfahrung, daß die Probleme, die sich seinem eigenen Land stellten, in Israel eine Lösung gefunden hatten, die sich auf die Bedingungen der jungen und unterentwickelten Staaten übertragen ließ. Im März 1956 wurde in Rangun ein Abkommen über die Entsendung von israelischen Fachleuten der Landwirtschaft, des Handels, der Bewässerung, des Bau- und Gesundheitswesens unterzeichnet. Vor allem aber verpflichtete sich Israel, in Burma 10 000 qkm fruchtbaren, aber bisher nicht bebauten Landes durch seine eigenen Maschinen, Fachleute und Düngemittel

nutzbar zu machen und hier Getreide anzubauen, das zum Großteil für den Export nach Israel bestimmt ist. Es handelt sich dabei um ein ziemlich einzigartiges Unternehmen einer Kolonisierung, die im vollen Einverständnis zwischen zwei unabhängigen Staaten durchgeführt wird. Man könnte so von Israel sagen, es baue seinen Weizen in Burma!

Freilich erhält Burma auch technische Hilfe von vielen anderen Staaten, und Israel steht hier vor allem auch in starkem „Wettbewerb" mit der Sowjetunion, aber die Leistungen Israels machen deutlich, daß der junge jüdische Staat eine Ausstrahlungskraft besitzt und auch bereit ist, es in positiver Weise den ehemals „kolonisierenden" Mächten gleichzutun mit dem wesentlichen Unterschied, daß hier der Wille zur kolonialen Beherrschung fehlt.

Burma hat sich Israel gegenüber dankbar gezeigt und ist als einer der Urheber des Bandung-Gedankens im April 1955 hartnäckig dafür eingetreten, Israel in den Kreis der Bandung-Staaten aufzunehmen. Als Indien seine anfängliche Unterstützung dieses Bestrebens aufgegeben hatte, führte *U Nu* den Kampf allein weiter. Dieses mutige Eintreten für Israel im Forum der asiatischen Staaten war ein würdiger Vorläufer des Kampfes, den Frankreich im Jahre 1956 in den Vereinten Nationen ehrenhaft und allein für Israel führte.

Als der israelische Oberbefehlshaber, General Mosche *Dayan*, im Januar 1958 Burma besuchte und dort wie ein Held gefeiert wurde, stellte der Präsident *U Nu* ihn den burmesischen Offizieren mit den Worten vor: „Israel ist das Land, in dem sich das Tote Meer befindet; es war seit 2000 Jahren tot, doch jetzt sind die Israelis gekommen und haben es wieder zum Leben erweckt."

In kultureller Hinsicht konnten die Israelis gerade auf einem Gebiet wertvolle Hilfe geben, auf dem sie seit Beginn der zionistischen Bewegung Pionierarbeit geleistet haben: der Sprache. Der burmesischen Sprache fehlen, wie dies beim Hebräischen vor 60 Jahren auch noch der Fall war, naturwissenschaftliche Begriffe. Die Israelis haben Berater an eine burmesische Sprachakademie entsandt, wo nach dem Vorbild der Akademie der hebräischen Sprache den Bedürfnissen und dem technischen Fortschritt entsprechend neue Sprachformen geschaffen werden.

Die freundschaftlichsten Beziehungen Israels bestehen aber zweifellos mit Ghana. Die erste Wirtschaftsmission, die der neue Staat Ghana ins Ausland sandte, kam am 7. August 1957 nach Israel. Ihr Auftrag war, „zu sehen, was Israel auf dem Gebiet der Landwirtschaft, der Industrie, der Bewässerung, der Elektrifizierung, des Bauwesens und der Erziehung unternahm, und den größtmöglichen Gewinn aus den israelischen Erfahrungen zu ziehen". Bittere Ironie — oder war es tiefere Logik der Dinge? —, daß die nächste ghanesische Mission, unter Führung des Innenministers, kurz darauf (am 23. August) in Kairo eintraf — mit der Aufgabe, das Polizeisystem Aegyptens zu studieren!

Nachdem die Ghana-Mission sich neun Tage im Lande aufgehalten hatte, wurde eine wirtschaftliche Zusammenarbeit vereinbart und im September 1957 in Akkra ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet. Israel liefert Ghana Kraftwagen, Zement und Maschinen, gewährt technische Hilfe für den Aufbau einer Textil-, Baumaterialen-, Seifen- und Mühlenindustrie und beteiligt sich an der Elektrifizierung und an Bewässerungsprojekten in Ghana. Israel erhält dafür aus

Ghana Kakao, Gold, Manganerze und Rohdiamanten (es besitzt bedeutende Diamant-Verarbeitungsbetriebe) und wurde dadurch vom Londoner Rohdiamanten-Syndikat, das sonst die Kontrolle über die Weiterverarbeitung ausübt, unabhängig. Israel gewährte im Januar 1958 Ghana eine Anleihe von 30 Millionen Dollar zur Finanzierung der ghanesischen Importe.

Studienkommissionen aus Ghana haben sich auch mit dem Aufbau und der Arbeitsweise der Wirtschafts- und Sozialdienste des Histadruth (israelischer Gewerkschaftsbund) beschäftigt. Diese gewerkschaftliche Organisation nimmt im Wirtschaftsleben Israels eine Schlüsselstellung ein, da sie über das größte Netz von Genossenschaften auf den Gebieten der Produktion, des Handels, des Verkehrs und des Bauwesens verfügt. Vorbilder, die auch für Ghana beispielgebend sein können, suchte man weiterhin in den Betriebsformen und der Entwicklung der israelischen Landwirtschaft. So bemüht man sich, das System der Kibbutzim und der freiwilligen Genossenschaften (Moschawim) nach Ghana zu übertragen. Gegenwärtig erwägt man die Gründung einer gemischten israelisch-ghanesischen Baugesellschaft, an der sich auch französische Unternehmen beteiligen wollen, mit dem Ziel, in Ghana vor allem Bewässerungsprojekte durchzuführen, die Trinkwasserversorgung der Städte und das System der Viehtränken auf dem Lande zu verbessern. Fachleute des Histadruth sind bei der Gründung von Verkaufs- und Einkaufsgenossenschaften in Ghana beteiligt. Mit Unterstützung eines Experten der israelischen Volksbank soll in Ghana eine Volksbank entstehen. Die israelische Regierung gewährte Studenten aus Ghana Stipendien. Während Ghana britische Hilfe beim Ausbau seiner Handelsflotte ausschlug, gründete es eine gemischte israelisch-ghanesische Schiffahrtslinie, die nach dem Emblem Ghanas „Schwarzer Stern" heißt und die erste einheimische Reederei in Westafrika war. Die neue Reederei gehört zu 60 vH der Regierung in Akkra und zu 40 vH der staatlichen israelischen Schiffahrtslinie ZIM.

Aus diesen engen Bindungen mit Israel darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß sich Ghana gegen die arabische Welt entschieden habe. Die enge Geistesverwandtschaft zwischen den Israelis und den „Oxfordianern" schwarzer Hautfarbe, die heute die ehemalige Goldküste aufbauen, liegt in ihrer positiven und offenen Haltung selbst — und gerade — gegenüber denen, die sich als ihre Feinde bezeichnen. Während Dr. Kwame *Nkrumah* seine Handelsflotte mit der israelischen ZIM verband, heiratete er eine Aegypterin, empfing als Hochzeitsgeschenk aus den Händen des Obersten Nasser den Großkordon des Nil-Ordens und tauschte mit Aegypten und dem Libanon Botschafter aus. Möglicherweise hat Dr. Nkrumah begriffen, daß eines der großen Probleme Afrikas und Asiens, der israelisch-arabische Konflikt, einem geschickten Vermittler schnell zum Weltruhm verhelfen kann: Dr. Ralph *Bunche* hat sich mit seiner Vermittlung auf weit niedrigerer Ebene im Jahre 1949 einen heute noch lebendigen Ruf erworben. Nkrumah, der „Nehru Afrikas", hat vielleicht ernstlich den Willen, Ghana eine derartige Vermittlerrolle zu sichern: die Tatsache, daß er mit Entschiedenheit eine anti-israelische Entschließung auf dem immerhin voll von den Arabern dominierten panafrikanischen Kongreß in Akkra ablehnte, dürfte hier einige Hoffnungen rechtfertigen.

Ghana fand in Israel die technische Hilfe und die Erfahrungen, die es von den Mächten, deren Schutzherrschaft es soeben abgeschüttelt hatte, nicht annehmen

wollte. Wenn die jüdische Weltauffassung in gewisser Hinsicht streng dualistisch und vom Gegensatz Judaismus—Nichtjudentum beherrscht ist, so ist diejenige der Afrikaner noch stärker von dem Dualismus Schwarze—Weiße bestimmt, wobei das Mißtrauen hier womöglich noch größer ist als dasjenige, das der Jude den Nichtjuden gegenüber an den Tag legt. Die eingeborenen Afrikaner nehmen deshalb das von den Weißen gegebene Beispiel und das von ihnen vermittelte Wissen nur widerwillig auf, während die schwarzen Eliten, die das Afrika von morgen schaffen, in den Israeli ein Volk sehen, das von denen der anderen weißen Völker verschieden ist, das ihnen durch sein früheres Schicksal brüderlich verbunden ist und das eine Mittlerstellung einnimmt zwischen den beherrschenden und den beherrschten Rassen. Die Tatsache, daß Ghana seinen besten Volkswirtschaftler, William *Quo Halm*, als ersten Botschafter nach Israel entsandte, daß die Schüler in Ghana die Fahne Israels besser als alle anderen Flaggen kennen und daß ein Journalist in Akkra schreiben konnte: „Sie (die Israelis) verstehen uns besser als jeder andere, sie sind wie wir Ghanesen", macht diese Geistesverwandtschaft deutlich. Man kann dem Hochkommissar Ghanas in Frankreich, Quaison *Salkey*, nur recht geben, wenn er sagt: „Dieses Land ist mit Israel enger verbunden als mit irgendeinem anderen Land, mit Ausnahme Großbritanniens."

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich auch in den Beziehungen Israels mit Liberia, Nigeria, Aethiopien und Rhodesien ab; mit dem Sudan, Dahomé, Kambodscha und Guinea wurden gleichfalls Kontakte aufgenommen. Es hat mehr als anekdotische Bedeutung, daß der Präsident *Tubman* von Liberia einen Israeli zum Kommandanten seiner Privatjacht wählte; hier kommt ein Wille zum Ausdruck, der sich nicht nur auf bloße Gesten beschränkt: der Wille, der Anti-Israel-Ausrichtung der arabischen Staaten entgegenzuwirken. Neben mehreren anderen Ländern hat auch Liberia seine Botschaft nicht, wie die meisten Staaten, in Tel-Aviv, sondern in Jerusalem errichtet.

Der israelische Außenminister, Frau Golda *Meir*, der Leiter der Afrika-Asien-Abteilung im Außenministerium, Ben *Horin*, und der israelische Botschafter in Paris, *Tsur*, stellten im Laufe ihrer Reise durch Französisch-Westafrika im März 1958 mit Erstaunen und Befriedigung fest, daß in den wißbegierigen afrikanischen Ländern ein tiefes Interesse an Israel besteht und daß die afrikanische Führerschicht genau über die Anstrengungen und die Erfolge Israels unterrichtet ist. In Abidjan wie in Bamako, bei den Ratgebern *Houphouet-Boignys* wie Leopold *Senghors* stellten sie fest, daß man sich bei der Nutzbarmachung des Bodens wie bei der Reorganisierung der Dorfgemeinschaften des israelischen Vorbilds bediente.

Die engen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Wechselbeziehungen Israels mit den afro-asiatischen Ländern sind, auch wenn der Handelsaustausch mengenmäßig noch nicht sehr groß ist, für Israel vielleicht genauso wichtig wie die Bande zu den großen westlichen Partnern. Die jungen, jetzt unabhängig gewordenen oder in Kürze unabhängig werdenden Staaten, die häufig nichtchristlich und somit von dem antisemitischen Grundvorurteil frei sind, das in den auswärtigen Beziehungen eine größere Rolle spielt, als man gemeinhin glaubt, werden sich in nicht allzu langer Zeit gezwungen sehen, gegen den in Afrika auftretenden panarabischen Imperialismus Front zu machen. Diese afroasiatischen Länder stimmen zwar in den Vereinten Nationen meist mit den ara-

bischen Staaten, aber dennoch befinden sie sich mit Israel in einer Schicksalsgemeinschaft gegenüber mächtigen Nachbarn[1]); ihre politische Freundschaft wird für Israel vielleicht eines Tages nicht weniger bedeutsam sein als die der großen Mächte. Wie Israel sind diese Länder, die an Devisenknappheit leiden, am Tauschhandel interessiert. In ihrem Zustand der wirtschaftlichen Unterentwicklung haben sie sehr wohl begriffen, daß Israel ihnen technische Hilfe ohne ideologische Hintergedanken gewährt. Psychologisch gesehen, ist es für ein neues und armes Land leichter, sich vertrauensvoll an ein Land in einer ähnlichen Situation zu wenden. Im Fall der technischen Hilfe sind die israelischen Methoden und Erfahrungen oft besser auf die Bedingungen der im Anfangsstadium der Industrialisierung befindlichen Staaten zugeschnitten als die Methoden der großen Staaten mit ihrem industriellen Rückhalt und ihrer Fließbandproduktion. Die israelischen Fabriken, die kleinere Dimensionen haben als die Europas, können sich eher auf die Wünsche der afrikanischen Kundschaft, insbesondere hinsichtlich Aufmachung und Verpackung, einstellen. Die Klimabedingungen, wie Trockenheit, Bodenerosion usw., sind im allgemeinen in ganz Asien die gleichen.

Der Berater des Präsidenten Nkrumah, *Padmore,* erklärte beispielsweise: „Angesichts unseres großen Bedarfs an Technikern fühlen wir uns bei der Suche nach einem Vorbild in den großen Ländern Europas und Amerikas entmutigt. Der Abgrund zwischen ihnen und uns erscheint unüberwindlich, und je länger wir diese Länder betrachten, desto größer scheint der Abgrund zu werden ... Israel hingegen hat dieselben Probleme wie wir."

Die politischen Vorteile dieser Politik für Israel liegen auf der Hand. Vor 1956 stimmte der afro-asiatische Block in den Vereinten Nationen geschlossen für die anti-israelischen Resolutionen der arabischen Staaten. Seit der Suez-Krise und der Aufnahme zahlreicher bilateraler Beziehungen zwischen Israel und afro-asiatischen Staaten kommen derartige Resolutionen nicht mehr durch. Auf der afrikanischen Konferenz von Akkra im Jahre 1958, die von den Aegyptern beherrscht wurde und auf der Frankreich in mehreren Entschließungen verurteilt wurde, gelang es Mahmud *Fawzi* nicht, einen gegen Israel gerichteten Antrag annehmen zu lassen; mehrere afrikanische Länder sprachen sich dagegen aus, so daß schließlich nur eine Kompromiß-Entschließung zustande kam, in der „die Sorge hinsichtlich der Palästina-Frage, eines Unruhefaktors für den Weltfrieden", ausgedrückt wurde. Seitdem wurden von mehreren Seiten, u. a. von *Nkrumah* und *Padmore,* offizielle Vermittlungsvorschläge zur Wiederherstellung des Friedens zwischen Israel und seinen Nachbarn gemacht.

Israel rechnet zweifellos mit einer Entwicklung in dieser Richtung, da der afrikanisch-asiatische Block in den Vereinten Nationen durch die Aufnahme neuer Mitglieder ein immer größeres Gewicht erlangt und die neuen Freunde des jüdischen Staates im Sinne der Verständigung auf die arabischen Länder einwirken werden.

---

[1]) Sehr häufig besteht bei den afrikanischen Negern, selbst wenn sie sich zum Islam bekennen, ein tiefes Ressentiment gegenüber den Arabern, die vor nicht allzu langer Zeit noch Sklavenhandel mit Afrikanern betrieben. Die Syrer und Libanesen, die meist christlichen Glaubens sind und sich sehr zahlreich im „Schwarzen Afrika" niedergelassen haben, wo sie, wie die Griechen und Hindus in Ostafrika, die Rolle von Zwischenhändlern und Geldausleihern spielen, sind gründlich verhaßt. Der Einfluß *Nassers* kann über diese Händler deshalb nur schwer Eingang finden.

Vor dem burmesischen Parlament richtete *U Nu* am 27. September 1957 eine freundschaftliche Aufforderung an die arabische Welt: „Wir haben Israel anerkannt, weil es eine lebendige Wirklichkeit ist. Solange sich unsere arabischen Freunde weigern, die Existenz Israels anzuerkennen, wird man keine Lösung finden können. Wir glauben, daß das größte psychologische Hindernis für eine Regelung beseitigt und ein Weg aus der gegenwärtigen Sackgasse gefunden werden kann, wenn diese Tatsache anerkannt wird."

Es könnte wohl sein, daß die politische Entwicklung eines Tages diese einfache „Empfehlung" Aegypten oder irgendeinem anderen arabischen Land mit einem Gewicht und einer Ueberzeugungskraft nahelegen wird, denen sich auch die Araber nicht länger verschließen können.

DIE DIREKTEN FRIEDENSBEMÜHUNGEN ISRAELS

Diese Suche nach Freunden in den afrikanisch-asiatischen Ländern stellt, wie gesagt, ein Umgehungsmanöver dar. Israel bemüht sich aber auch in starkem Maße, zu einem direkten und förmlichen Friedensschluß mit seinen arabischen Nachbarn zu gelangen. Bereits im Ersten Weltkrieg nahm der damalige Führer der zionistischen Bewegung und spätere Präsident von Israel, Chaim *Weizmann*, mit den Führern des arabischen Nationalismus Fühlung auf. Im Sommer 1918 traf er in Transjordanien mit dem Emir *Feisal*, dem späteren König von Irak, zusammen. Auf Grund dieser Kontakte wurde dann in London am 3. Januar 1919 ein Abkommen geschlossen, in dem sich die Juden und die Araber gegenseitig das Recht auf Freiheit und Unabhängigkeit zugestanden und in dem eine enge Zusammenarbeit zwischen dem zukünftigen arabischen Staat und dem jüdischen Palästina in Aussicht gestellt wurde.

Das Weizmann-Feisal-Abkommen ging von dem Grundgedanken aus, der auch die Haltung der jüdischen Gemeinschaft in Palästina und, seit 1948, des Staates Israel bestimmte: daß es zwischen den Arabern und den Juden im Mittleren Osten keinen Interessengegensatz gebe, da beider Streben legitim und miteinander vereinbar sei und eine derartige Versöhnung dem Frieden, der Stabilität und dem Fortschritt der gesamten Region diene. Diese Konzeption kommt auch in der Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel vom 14. Mai 1948 zum Ausdruck, in der es heißt:

„Wir bieten allen Nachbarstaaten und ihren Völkern Frieden und Freundschaft an und fordern sie auf, mit der unabhängigen jüdischen Nation für das gemeinsame Wohl zusammenzuarbeiten. Der Staat Israel ist bereit, beim friedlichen Fortschritt und Wiederaufbau des Mittleren Ostens voll mitzuwirken."

Im Lichte der späteren Entwicklung wird der Fehlschlag der Friedensbemühungen, die durch das Abkommen vom 3. Januar 1919 eingeleitet wurden, in seinem ganzen Ausmaß deutlich. Dieses Abkommen schien eine erfolgversprechende Entwicklung für den Mittleren Osten einzuleiten, denn alle strittigen Fragen zwischen der zionistischen und der national-arabischen Bewegung hatten in diesem exemplarischen Vertragswerk eine Lösung gefunden.

Im *Artikel 1* hieß es hinsichtlich der gegenseitigen Beziehungen, der arabische Staat und Palästina würden zukünftige Verhandlungen im Geiste der Verstän-

digung und des guten Willens führen und deshalb bevollmächtigte Vertreter austauschen.

Artikel 2 sah vor, daß nach Abschluß der Friedenskonferenz die endgültigen Grenzen zwischen dem arabischen Staat und Palästina durch eine Kommission festgesetzt werden sollten, die auf Grund eines Uebereinkommens zwischen beiden Ländern zu ernennen sei.

Artikel 3 sah Maßnahmen vor, um in der Verfassung und Verwaltung Palästinas die Verwirklichung der Erklärung der britischen Regierung vom 2. November 1917 (Balfour-Erklärung) voll zu garantieren.

Im *Artikel 4* wurde bestimmt, daß die Masseneinwanderung von Juden und deren Ansiedlung durch intensive Kolonisierung und Bodenkultivierung gefördert werden sollte. Bei der Durchführung dieser Maßnahmen sollten die Rechte der arabischen Bauern gewährleistet werden, und sie sollten Hilfe bei der wirtschaftlichen Entwicklung erhalten.

Auf dieses Dokument des Verständigungswillens folgte am 6. März 1919 in einem Schreiben an Felix *Frankfurter,* Mitglied der zionistischen Friedensdelegation, eine Willenserklärung des Emirs *Feisal,* in der es hieß:

„Wir sind davon überzeugt, daß Araber und Juden rassenmäßig sehr eng verwandt sind und daß beide unter den Verfolgungen überlegener Kräfte gleichviel gelitten haben. Durch eine glückliche Uebereinstimmung sind sie in der Lage, gemeinsam den ersten Schritt zur Durchsetzung ihrer nationalen Ideale zu tun. Wir Araber und vor allem unsere Intellektuellen betrachten die zionistische Bewegung mit der größten Sympathie ...

Wir arbeiten gemeinsam am Wiederaufbau und der Wiederbelebung des Nahen Ostens, und unsere beiden Bewegungen ergänzen einander. Die jüdische Bewegung ist national und nichtimperialistisch, und unsere Bewegung ist gleichfalls national und nichtimperialistisch. In Palästina ist Raum genug für die beiden Völker. Ich glaube, daß jedes der beiden Völker der Unterstützung des anderen bedarf, um einen echten Erfolg zu erreichen ... Weniger informierte und weniger verantwortliche Kreise, als Sie und unsere Führer es sind, Kreise, welche die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Arabern und Zionisten nicht erkennen, haben versucht, die juristischen Schwierigkeiten auszunutzen, die sich in Palästina in der ersten Phase der Entwicklung unserer Bewegung notwendigerweise ergeben müssen ... Ich möchte Ihnen zum Ausdruck bringen, daß ich voll davon überzeugt bin, daß es sich bei diesen strittigen Fällen nicht um Grundsatzfragen handelt, sondern um Meinungsverschiedenheiten in Einzelfragen, so wie sie oft und unvermeidlicherweise in den Beziehungen zwischen Nachbarvölkern auftreten.

Wie mein Volk sehe ich mit Vertrauen einer Zukunft entgegen, in der wir uns gegenseitig unterstützen werden, damit unsere Länder, die jedem von uns so sehr am Herzen liegen, wieder ihren Platz in der Gemeinschaft der zivilisierten Nationen der Welt einnehmen können."

Dieses kurze jüdisch-arabische Zusammenspiel blieb eine historische Episode ohne praktische Auswirkungen. Aber diejenigen, die es erlebt haben, werden es möglicherweise in so guter Erinnerung behalten haben, daß sie für den Rest ihres Lebens danach streben, es wieder aufleben zu lassen.

Die Friedensangebote Israels an die arabischen Staaten erreichen heute die stattliche Zahl von 67. Die vom israelischen Außenministerium herausgegebene Broschüre mit den Texten und Daten dieser Angebote ist einer der „Bestseller" in Israel und muß, wie ein Telefonbuch, jedes Jahr neu aufgelegt werden, da die

Reihe dieser Friedensvorschläge ständig länger wird. Gleichzeitig damit wächst auch die Zahl der israelischen Schwarz-Bücher, die als Zeugnis der arabischen Unerbittlichkeit die negativen Antworten und die monotone Wiederholung der Drohung wiedergeben, Israel in naher Zukunft brutal auszulöschen.

Das israelische Friedensangebot ist klar und einfach. Die Israeli wollen „so, wie wir sind, mit unserem Territorium, unserer Bevölkerung, unserer Souveränität, ohne Einschränkung anerkannt" werden. Israel stellt keine Vorbedingungen, es verlangt lediglich, daß die arabischen Staaten die Charta der Vereinten Nationen, zu deren Einhaltung sie sich feierlich beim Eintritt in die Organisation verpflichtet haben, respektieren und daß sie die Waffenstillstandsabkommen einhalten, die von ihnen unterzeichnet worden sind.

Mit diesen beiden Verpflichtungen — einer allgemeinen, für alle geltenden und einer besonderen, die sich auf die Teilnehmer des Konflikts bezieht — ist Aegypten und den anderen arabischen Staaten die Auflage gemacht, die folgenden Regeln einzuhalten:

— alle internationalen Streitfälle auf friedlichem Wege beizulegen, gegenüber dem Staatsgebiet und der Unabhängigkeit eines anderen Staates keine Gewalt anzuwenden und nicht mit Gewaltanwendung zu drohen;
— alle Beschlüsse des Sicherheitsrates, die sich auf den israelisch-arabischen Waffenstillstand beziehen, durchzuführen;
— diese Abmachungen voll durchzuführen in dem Geiste, der in ihnen zum Ausdruck kommt und in dem sie unterzeichnet worden sind, d. h. im Geiste der Ueberleitung zum Frieden;
— den Kriegzustand aufzuheben, jede Kriegshandlung einzustellen, insbesondere auf die Verletzungen der Grenzen Israels durch reguläre und irreguläre arabische Streitkräfte zu verzichten; die Ansprüche auf israelisches Gebiet sowie die Blockade und den Wirtschaftsboykott aufzugeben.

Aegypten hatte 1949 anläßlich der Unterzeichnung des Waffenstillstandes mit Israel und der Aufnahme in die Vereinten Nationen feierlich versprochen, die Bestimmungen einzuhalten.

Israel strebt jedoch über diese „Befriedungspolitik" hinaus den Abschluß eines weitergehenden Friedensvertrages an.

Am 1. Dezember 1952 legte Abba *Eban* der Politischen Kommission der UN-Vollversammlung den detaillierten Entwurf eines israelisch-arabischen Friedensvertrags vor. Dieser Plan, der in der Folgezeit einige Abänderungen erfuhr, geht von folgenden Grundgedanken aus:

1. *Sicherheit:* Da die arabischen Staaten behaupten, sie fürchteten eine Expansionspolitik Israels, schlägt Israel den Abschluß eines Nichtangriffspaktes vor als den besten Beweis seines Willens, die territoriale Unantastbarkeit zu respektieren.

Ein derartiger Pakt würde eine vernünftige Herabsetzung der Militärbudgets und die Beendigung des Rüstungswettlaufes erlauben, dessen Finanzierung zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung und der Währungsstabilität der mittelöstlichen Länder geht. Im Vertrag sollen auch Bestimmungen über die Vermeidung von Grenzkonflikten enthalten sein.

2. *Gebietsfragen:* Durch die Waffenstillstandsverträge wurden im gegenseitigen Einverständnis provisorische Grenzen gezogen, innerhalb derer sich das staat-

liche Leben organisierte. In Friedensverhandlungen könnten diese Grenzen gegenseitig berichtigt werden, um in einigen Fällen Härten der damaligen Regelung zu beseitigen (Teilung von Ortschaften usw.). Die entmilitarisierten Zonen, in denen infolge der Aufteilung der Verwaltung häufig Spannungen entstehen, könnten dann aufgegeben werden.

3. *Die Flüchtlingsfrage:* Es ist nicht üblich, daß eine Regierung einen Strom kostbarer Devisen in Länder fließen läßt, die sich als im Kriegszustand mit ihr befindlich betrachten und das Aeußerste tun, um seine Wirtschaft durch einen Boykott zu erdrosseln. Dennoch hat Israel diesen ungewöhnlichen Schritt getan und die Guthaben der arabischen Flüchtlinge an israelischen Banken freigegeben, um so zur Linderung ihrer Notlage beizutragen. Aus menschlichen Erwägungen heraus hat Israel gleichfalls die Wiederaufnahme von Zehntausenden von arabischen Flüchtlingen durch die Zusammenführung getrennter Familien ermöglicht.

Obwohl die Regelung der Flüchtlingsfrage in den Gesamtrahmen der israelisch-arabischen Frage gehört, ist Israel bereit, getrennte Verhandlungen aufzunehmen, die auf die Frage der Entschädigung für den von den Flüchtlingen aufgegebenen Grund und Boden beschränkt sind.

4. *Wirtschaftliche Fragen:* Die Wiederherstellung von Wirtschaftsbeziehungen zwischen Israel und den arabischen Staaten ist ebenso wichtig wie die Aufnahme von politischen Beziehungen. Die Wirtschaft der arabischen Länder würde daraus den gleichen — wenn nicht einen größeren — Vorteil ziehen wie die Wirtschaft Israels.

Der Industrialisierung Israels läuft eine ähnliche Entwicklung in den arabischen Staaten parallel. Durch eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Märkte würde dieser Aufbau gefördert und die Ausbeutung der Bodenschätze gewinnbringender gestaltet werden können. Auch hinsichtlich des Schlüsselproblems des Mittleren Ostens, der Bewässerung, sind regionale Abkommen notwendig, da sonst die rationelle Nutzung der Flüsse nicht möglich ist. Das alte Problem der Versandung des Kulturlandes könnte gemeinsam und dem israelischen Beispiel entsprechend gelöst werden.

5. *Regionale Zusammenarbeit:*

a) Auf dem Gebiet des Verkehrswesens ist der Mittlere Osten durch die anomale Tatsache benachteiligt, daß Israel von allen Land-, See- und Luftverbindungen ausgeschlossen ist. Auf der anderen Seite ist Jordanien auf den Hafen von Beirut angewiesen, der von seinen Handelszentren weiter entfernt liegt als Haifa. Israel ist bereit, in Haifa und in Elath Erleichterungen des Hafenverkehrs einzuräumen und so den Ländern des „fruchtbaren Halbmonds“ normale Umschlagplätze zu sichern.

b) Angesichts des niedrigen hygienischen Niveaus und der rückständigen sozialen Organisation im Mittleren Osten erklärt sich Israel bereit, einen Informations- und Erfahrungsaustausch auf diesem Gebiet durchzuführen und seine Dienste den anderen Ländern zur Verfügung zu stellen.

c) Ein wissenschaftlicher und kultureller Austausch (insbesondere von Studenten) würde zu einer Korrektur der anomalen Feindschaft beitragen, die heute die israelisch-arabischen Beziehungen kennzeichnet, und die traditionellen Gemeinsamkeiten der semitischen Völker hervortreten lassen.

d) die von den internationalen Organisationen geleistete technische Hilfe könnte weitaus wirksamer gestaltet werden, wenn sie vom ganzen Mittleren Osten als einer Einheit ausgehen könnte.

e) *Diplomatische Beziehungen:* Die Herstellung von normalen Beziehungen auf allen Gebieten sollte ihren offiziellen Niederschlag in völkerrechtlichen Akten finden. Der Verzicht auf die einseitige Theorie des Kriegszustandes mit Israel sollte ausgesprochen werden, denn ein Volk kann von einem Lande, mit dem es sich als im Kriege befindlich betrachtet, keine Achtung und keinerlei Hilfeleistungen erwarten. Die Waffenstillstandsabkommen sollten durch Friedensverträge ersetzt werden, der Boykott durch Handels- und Transitabkommen; ebenso sollten Abmachungen über die Luftfahrt, die Visabewilligung usw. ausgearbeitet werden, so wie sie normalerweise zwischen Staaten bestehen, die im Frieden miteinander leben.

Zusammenfassend lassen sich die israelischen Vorschläge auf die Formel bringen: Sicherheitsgarantien und gegenseitige Zusammenarbeit, frei vereinbarte Grenzberichtigungen, gemeinsame Behandlung der Flüchtlingsfrage, Angebot sofortiger Verhandlungen über die Entschädigungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit einschließlich gemeinsamer Bewässerungs- und Entwicklungsprojekte, regionale Zusammenarbeit mit Gewährung freien Zugangs zu den israelischen Häfen und der Wiederherstellung der direkten Verkehrsverbindungen mit den arabischen Ländern; Abschluß von Friedensverträgen und von Handelsabkommen.

AUSBLICK

Der Optimismus ist zweifellos das hervorstechendste Merkmal des jüdischen Volkes. Israel trägt deutlich die Züge dieser Eigenschaft. Die auf lange Sicht geplante Politik des Landes, die hier in ihren Grundzügen dargestellt wurde, ist ein Beweis dafür. Man kann sich sogar fragen, ob diese optimistische Einstellung die Leiter des jüdischen Staates heute nicht zu einer Utopie verführt, indem sie sich bereits jetzt um die Details eines Friedens von übermorgen kümmern und ihrer Zeit um fünf, zehn oder fünfzig Jahre voraus sind.

In Israel werden in der Tat heute schon junge Leute (16- bis 17jährige) als Orientalisten ausgebildet, aus denen man zu gegebener Zeit die Botschafter in Kairo, Bagdad oder Damaskus auswählen will. Dieses im Jahre 1955 von der Regierung in einigen Oberschulen begonnene Projekt will den begabtesten Schülern die arabische Sprache und ein gründliches Fachwissen über Geschichte, Geographie, Volkskunde und Politik des Mittleren Ostens vermitteln. Die zukünftigen Diplomaten verbringen ihre Ferien in den von Arabern besiedelten Landesteilen Israels, um sich mit den Sitten und Lebensgewohnheiten der Bewohner der benachbarten Staaten vertraut zu machen. Sie studieren dann am orientalischen Institut der Hebräischen Universität und lernen anschließend die Verwaltungspraxis in den Araber-Gebieten Israels kennen.

Von der heutigen Situation aus gesehen, mag das wie eine Utopie erscheinen. Aber es zeugt von Weitsicht und dient bereits heute der Verständigung der arabischen Minderheit in Israel mit den hier zum ersten Male in der Mehrheit befindlichen Juden. Das ist ein nicht geringer und morgen vielleicht entscheidender Beitrag für die Wiederherstellung des Friedens im Mittleren Osten.

Der Antarktis-Vertrag vom Dezember 1959

Ein mögliches Vorbild zur Regelung anstehender internationaler Fragen

Von John Hanessian, Jr.

VORBEMERKUNG

Nach einer sechswöchigen Konferenz unterzeichneten zwölf Staaten am 1. Dezember 1959 in Washington einen auf die Dauer von 30 Jahren bemessenen Vertrag, der in der modernen diplomatischen Geschichte einzig dasteht. Der Antarktis-Vertrag, über den zuerst in den Jahren 1958 und 1959 in einer Reihe von vorbereitenden Zusammenkünften verhandelt worden ist, betrifft einen ganzen Kontinent, der 14 Millionen Quadratkilometer umfaßt und damit größer ist als ganz Europa und die Vereinigten Staaten zusammen.

Es ist von besonderem Interesse, daß dieser Vertrag, abgesehen von dem Vertrag über die Errichtung der Internationalen Atomenergie-Behörde, die einzige wichtige multilaterale Konvention darstellt, die seit dem Zweiten Weltkrieg sowohl von den Vereinigten Staaten als auch von der Sowjetunion unterzeichnet worden ist. Der Antarktis-Vertrag enthält Bestimmungen, die durchaus zu weiteren internationalen Abkommen über Probleme führen könnten, die sich, wie beispielsweise der Weltraum oder die allgemeine Abrüstung, bisher als außergewöhnlich schwierige Fragen erwiesen haben.

Wichtige Bestimmungen des Vertrages enthalten die folgenden Grundsätze, die die zukünftige Tätigkeit einzelner Staaten in der Antarktis regeln: 1. Garantierte Nicht-Militarisierung; 2. Verbot aller Kernexplosionen; 3. Einfrierung aller nationaler Territorial-Ansprüche und Rechte; 4. ein völlig neuartiges System unilateraler Inspektion jedes beliebigen Teils der Antarktis durch Beobachter eines jeden beliebigen Signatarstaates; 5. der Vorbehalt, daß die Antarktis ausschließlich friedlichen Zwecken vorbehalten bleibt und 6. die Fortsetzung der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit, die das Internationale Geophysikalische Jahr (IGJ) 1957—1958 gekennzeichnet hat.

DIE VORBEREITUNG DER KONFERENZ

Die mit der Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs beauftragte Konferenz wurde von der amerikanischen Regierung einberufen. Am 3. Mai 1958 erklärte Präsident Eisenhower anläßlich der gleichzeitigen Versendung von diplomatischen Noten mit der Einladung an elf Länder zur Teilnahme an der Vertragskonferenz: „Die

Vereinigten Staaten befürworten das Prinzip, daß . . . die Antarktis . . . nur friedlichen Zwecken vorbehalten sein soll." Um die Antarktis davor zu bewahren, „ein Gegenstand politischer Konflikte" zu werden, „haben die Vereinigten Staaten elf andere Länder einschließlich der Sowjetunion[1] eingeladen, um mit uns zu verhandeln und wirksame gemeinsame Wege zu suchen", die die Antarktis „allen Nationen für wissenschaftliche und friedliche Betätigungen" offenhalten. Dies solle durch „gemeinsame administrative Vorkehrungen" geschehen, „welche die erfolgreiche Erfüllung dieser und anderer friedlicher Zwecke sichern" würden[2].

Die folgenden Staaten wurden eingeladen: Argentinien, Belgien, Chile, Frankreich, Japan, Neuseeland, Norwegen, Südafrikanische Union, UdSSR, das Vereinigte Königreich und Australien. Alle diese Staaten nahmen an dem im Geophysikalischen Jahr in der Antarktis durchgeführten koordinierten Forschungsprogramm teil.

Die Note betonte nachdrücklich, daß es wünschenswert sei, die Fortsetzung der während des Geophysikalischen Jahres gezeigten internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit zu sichern. Anschließend wies die Note darauf hin, daß solch ein Uebereinkommen „den zusätzlichen Vorteil" haben könnte, sowohl „unnötige und unerwünschte politische Rivalitäten" in der Antarktis zu verhindern als auch „unwirtschaftliche Ausgaben für die Verteidigung nationaler Sonderinteressen und die wiederkehrende Möglichkeit internationaler Mißverständnisse" zu vermeiden.

Um das Hindernis zu umgehen, das frühere Internationalisierungsvorschläge vereitelt hatte, wurde in der Note folgende Anregung unterbreitet:

„Es wird angenommen, daß solch ein Vertrag abgeschlossen werden kann, ohne daß irgendein Teilnehmerstaat irgendwelche grundsätzliche historische Rechte, die er in der Antarktis haben mag, oder irgendwelche Souveränitätsansprüche, die er erhoben haben mag, aufgibt. Man könnte besondere Bestimmungen dafür treffen, daß solche grundsätzlichen Rechte und solche Ansprüche unberührt bleiben, solange der Vertrag in Kraft ist, und daß während der Geltungsdauer des Vertrages kein Land neue Rechte erwerben oder neue Ansprüche geltend machen kann . . . der rechtliche *status quo* würde eingefroren . . ."

Obwohl die amerikanische Note in einigen Ländern, wie Neuseeland, Australien und dem Vereinigten Königreich, sofort eine günstige Aufnahme fand, führte die Einladung in Argentinien und Chile zu erregten Auseinandersetzungen[4]. In seiner Antwort an die Vereinigten Staaten stellte beispielsweise Chile bezüglich der in der Note erwähnten „gemeinsamen administrativen Vorkehrungen" fest, daß es „jegliches System einer internationalen Verwaltung" für die Antarktis ablehnen müsse.

Während von mehreren Ländern im Laufe des Monats Mai 1958 zustimmende Noten eingingen, wurde der Eingang der Antwort der Sowjetunion mit wachsender Spannung erwartet. Sie traf am 2. Juni ein und brachte eine bemerkenswerte Uebereinstimmung mit den in der amerikanischen Note niedergelegten Grundsätzen zum Ausdruck. Das sowjetische Memorandum vermerkte „mit Befriedigung" die erfolgreiche Durchführung des Internationalen Geophysikalischen Jahres und stellte fest, daß die sowjetische Regierung bereit sei, „in Zukunft jede mögliche Hilfe bei der Entwicklung der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit in der Antarktis zu leisten". Die sowjetische Antwort betonte die Notwen-

digkeit der vollständigen Nicht-Militarisierung und der Freiheit der wissenschaftlichen Erforschung innerhalb des ganzen antarktischen Raumes[5].

Nachdem die sowjetische Regierung festgestellt hatte, daß es ein wichtiges Ziel des geplanten internationalen Uebereinkommens sein sollte, „jedes internationale Mißverständnis zu verhindern, das erfolgreiche wissenschaftliche Forschungen in dem Gebiet hemmen könnte", legte sie erneut und mit Nachdruck die bei früheren Gelegenheiten[6] bezogene Stellung hinsichtlich ihrer Vorbehalte in der Frage territorialer Ansprüche in der Antarktis dar:

„Die sowjetische Regierung erachtet es für notwendig, erneut festzustellen, daß sie eine separat erfolgte Regelung der Frage der staatlichen Jurisdiktion über die Antarktis weder als rechtswirksam anerkannt hat noch anerkennen kann ... Die sowjetische Regierung behält sich alle auf die Entdeckungen und Erforschungen russischer Seefahrer und Wissenschaftler gegründeten Rechte vor, einschließlich des Rechts, angemessene territoriale Ansprüche auf die Antarktis anzumelden."

Am 4. Juni 1958 gab das State Department bekannt, daß alle elf Staaten die amerikanische Einladung zur Teilnahme an der vorgeschlagenen Vertragskonferenz angenommen hätten. Sogleich begannen in Washington Konsultationen über den Vertragsentwurf. Diese während 60 vorbereitenden Zusammenkünften vom 13. Juni 1958 bis zum 13. Oktober 1959 durchgeführten Verhandlungen wurden informell, aber unter vollständiger Geheimhaltung, betrieben; eine bemerkenswerte Leistung, die eine offene Aussprache und Kompromisse ermöglichte.

Während des Verlaufs der Washingtoner Gespräche unterbreitete Indien zum dritten Male den Vorschlag, die ganze Antarktisfrage in der Vollversammlung der Vereinten Nationen zu erörtern. Der indische Delegierte bei den Vereinten Nationen, Botschafter Arthur S. *Lall*, legte in seinem Memorandum dar[7]:

„Angesichts der Tatsache, daß das Interesse an dem Gebiet und die Kenntnisse über das Gebiet wachsen, und angesichts der Tatsache, daß viele Länder, Indien eingeschlossen, besonders an den meteorologischen Aspekten und Folgen aller Geschehnisse in der Antarktis interessiert sind, würde es für alle Nationen angemessen und an der Zeit sein, übereinzukommen und zu bestätigen, daß das Gebiet für friedliche Zwecke und zum Wohle der ganzen Welt benutzt wird ... Die Regierung Indiens glaubt, daß dieser begrenzte Zweck erreicht werden kann, ohne daß irgendeine Nation Rechte aufgibt, die sie in der Antarktis beanspruchen mag ... Nur die Weltgemeinschaft als Ganzes kann die vorgeschlagenen Maßnahmen treffen ..."

In Washington wurde die Ansicht vertreten, daß die Erörterung der Angelegenheit durch die Vereinten Nationen nur dazu führen würde, daß Nationen, die gar nicht wirklich an der Sache interessiert sind, unwesentliche Streitfragen aufwerfen würden. Da man glaubte, daß die von Indien genannten Ziele alle durch den in Vorbereitung befindlichen Vertrag erreicht werden könnten, wurde der Vorschlag Indiens nicht weiter behandelt.

Ein anderes für die Antarktis bedeutsames Ereignis während des Sommers 1958 war die zweite Zusammenkunft des international organisierten Sonderausschusses für antarktische Forschung (Special Committee on Antarctic Research — SCAR)[8], die in Moskau stattfand. Auf dieser Tagung von Polarwissenschaftlern erfuhr die Welt von der Absicht der Sowjetunion, ihr antarktisches Erforschungs- und Forschungsprogramm über das Ende des IGJ, nämlich über den 31. Dezember 1958 hinaus, auszudehnen.

Im August 1958 verlautbarte aus Genf, daß eine Ost-West-Verständigung über die Prüfung von Methoden zur Feststellung von Kernwaffenversuchen erzielt worden sei. Diese Nachricht erweckte einigen Optimismus unter den Teilnehmern an den antarktischen Gesprächen. Wenn sich eine Einigung erzielen ließe, die einen ganzen Kontinent aus den politischen Problemen ausklammern würde, dann — so hieß es — könnte dies ein wichtiger Schritt in Richtung auf den Frieden und dem Abbau nationalistischer Hindernisse dienlich sein, die einer Einigung über strittigere Probleme im Wege stehen.

Die Konferenzteilnehmer sahen sich jedoch einer Reihe ernster Probleme gegenüber: 1. Starke nationalistische Gefühle in Argentinien und Chile gegen jede Lösung, die einen Verzicht auf ihre antarktischen „Territorien" erfordern würde; 2. der Widerstand einiger Länder, insbesondere Argentiniens, Australiens und Chiles, gegen jede Erwägung eines Verwaltungsorgans; 3. die Opposition einiger Staaten gegen den Grundsatz der vollständigen Nicht-Militarisierung in der Antarktis mit dem damit verbundenen Inspektionsrecht; 4. die Zusammensetzung der Vertragskonferenz, wobei die UdSSR und Japan auf einen möglichst weiten Teilnehmerkreis drängten, während andere Staaten darauf bestanden, die Teilnehmer auf die zwölf Staaten zu beschränken[9]; 5. Meinungsverschiedenheiten über den Geltungsbereich des Vertrages und 6. die Frage, ob Vorschriften für die wirtschaftliche Ausnutzung aufgenommen werden sollten.

Trotz der während dieser einleitenden Erörterungen auftretenden Differenzen herrschte beträchtlicher Optimismus, und am 28. Mai 1959 konnte das State Department formell bekanntgeben, daß die Antarktis-Vertragskonferenz am 15. Oktober 1959 in Washington beginnen würde[10].

DER VERLAUF DER HAUPTKONFERENZ

Obwohl noch keine Einigung über einen Vertragsentwurf erzielt worden war, trat die Konferenz wie vorgesehen zusammen. Im Anschluß an eine Begrüßungsansprache von Außenminister *Herter* wurde von den Leitern der verschiedenen Delegationen eine Anzahl wichtiger Eröffnungsansprachen gehalten. In diesen Reden wurde die Gelegenheit des öffentlichen Forums benutzt, um traditionelle nationale Standpunkte bezüglich der Antarktis darzulegen.

Der argentinische Botschafter Adolfo *Scilingo* betonte, die Konferenz sei vor allem dazu einberufen worden, um die „ausschließlich friedliche Benutzung der Antarktis" und die Entwicklung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit in diesem Raum zu erzielen. Er ließ durchblicken, wie nachdrücklich seine Regierung an der Aufrechterhaltung des rechtlichen status quo festhält, als er sagte: „Diese Konferenz ist nicht zusammengetreten, um Regime oder Einrichtungen zu schaffen . . . Es ist nicht ihre Aufgabe, irgend etwas zu ändern oder zu verändern . . . Nichts, was hier getan wird, . . . wird Rechte berühren oder mißachten."

Der Delegierte Chiles legte die politische Linie seines Landes dar, nämlich daß „das chilenische antarktische Territorium nicht den Charakter einer kolonialen Besitzung hat, sondern Teil des Mutterlandes ist und einen Teil der südlichsten Provinz bildet". Chile könne „keinem Vorschlag zustimmen, welcher die Internationalisierung seines antarktischen Territoriums bedeuten würde . . ."

Der australische Außenminister *Casey* nahm Gelegenheit zu einem ins einzelne gehenden Rückblick auf die Geschichte der australischen Erforschung der Antarktis und betonte, es sei die Hauptaufgabe der Konferenz, eine weitere wissenschaftliche Zusammenarbeit in der Antarktis zu sichern. Der belgische Delegierte beschränkte seine Bemerkungen darauf, das Recht seines Landes zur Teilnahme an der Konferenz nachdrücklich hervorzuheben.

Der französische Botschafter Pierre *Charpentier* wies auf die französischen „Rechte" hin und gab der „militärischen Neutralisierung des antarktischen Raumes" seine „volle Zustimmung". Er legte dar, daß eine „kontrollierte militärische Neutralisierung der Antarktis in Form einer Konvention bewerkstelligt werden sollte . . ."

Die ursprünglich von Präsident *Eisenhower* im Mai 1958 umrissenen allgemeinen Grundsätze wurden von den norwegischen, südafrikanischen und neuseeländischen Delegierten ohne Vorbehalt angenommen. Der Vertreter Neuseelands bezog sich auf die zahlreichen von 1956 bis 1959 von Premierminister *Nash* gehaltenen Reden, in welchen dieser ein internationales Vorgehen in bezug auf die Antarktis befürwortet hatte. Neuseeland würde sogar (übrigens als einziges Land) noch weitergehen. Die neuseeländische Regierung

„würde bereit sein, den Verzicht auf alle nationalen Ansprüche in der Antarktis zu erwägen . . . Die Errichtung eines vollständig internationalen Antarktisregimes würde erfordern, daß die Länder auf die nationalen Ansprüche verzichten . . . Nur auf dieser Basis könnte eine voll wirksame Verwaltung erreicht werden, eine Verwaltung, die alle Tätigkeiten koordinieren und die dauernde Neutralisierung des Raumes sichern könnte . . .[11]"

Der Erste Stellvertretende Außenminister der UdSSR, Wassilij *Kusnezow*, erwies sich als Leiter der sowjetischen Delegation äußerst entgegenkommend. Er verwies auf den „historischen" Besuch *Chruschtschows* in den Vereinigten Staaten als einen „wichtigen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Lage". Er erklärte weiter, die sowjetische Regierung sei der Ansicht, daß „ein internationales Regime in der Antarktis errichtet werden sollte, das zur Festigung des Friedens beitragen würde". Er unterstrich den sowjetischen Wunsch nach einer Nicht-Militarisierung der Antarktis einschließlich eines Verbots der „Erprobung von Waffen jeglicher Art".

Das Vereinigte Königreich wurde durch Sir Esler *Dening* vertreten, der eingehender sprach als die meisten seiner Kollegen. In seiner Rede wiederholte er, daß das Vereinigte Königreich „seit vielen Jahren für den Abschluß eines Uebereinkommens zwischen den aktiv an der Antarktis interessierten Ländern gewesen" sei. Er bestand auf der Aufrechterhaltung des rechtlichen *status quo* als einer notwendigen Vorbedingung für ein internationales Uebereinkommen und drängte sehr auf eine Nicht-Militarisierung mit einer damit verbundenen Errichtung eines Beobachtungs- und Inspektionssystems. Sir Esler erklärte, daß die „vertraglichen Abmachungen so wirksam wie möglich gestaltet werden sollten". „Wir glauben daher, daß der Vertrag fest umrissene Bestimmungen für die Jurisdiktion, Streitigkeiten zwischen den Parteien und ähnliche Angelegenheiten enthalten sollte."

Der einzige Delegierte, der die der Vertragskonferenz gestellten verwickelten rechtlichen Probleme hervorhob, war der japanische Delegierte, Botschafter Koi-

chiro *Asakai*. Er wies darauf hin, daß der Entwurf des vorgesehenen Vertrages besonders verwickelte und „auf dem Gebiet der bestehenden völkerrechtlichen Grundsätze neue Elemente" enthalte wie beispielsweise das Einfrieren territorialer Ansprüche, die Nicht-Militarisierung, die Anwendung geltender völkerrechtlicher Grundsätze für Territorialgewässer auf die „komplizierte Wirklichkeit" der Antarktis und die Probleme der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit. In einem optimistischen Tone schloß er:

„Es wird zum ersten Male in der Geschichte sein, (daß) solch ein Versuch in einem so großen Maßstab und in einem so dünn besiedelten Gebiet gemacht worden ist. Sollten wir hier erfolgreich sein, würden wir einen erfreulichen Präzedenzfall für die Lösung eines der wichtigsten Probleme liefern, denen sich die Welt gegenwärtig gegenübersieht . . .[12]"

Die Konferenz begann mit der Wahl von Herman *Phleger*[13], dem Leiter der amerikanischen Delegation, zum ständigen Vorsitzenden. Es wurden zwei Hauptarbeitsausschüsse mit abwechselndem Vorsitz gebildet, die sich mit den in der Tagesordnung der Konferenz gestellten Problemen befaßten, und zwar ein Ausschuß für wissenschaftliche Fragen und ein Ausschuß für politische und rechtliche Fragen.

Wie bei den früheren Zusammenkünften wurden die Beratungen der Konferenzteilnehmer unter völligem Ausschluß der Oeffentlichkeit geführt. Zunächst wurden rasche Fortschritte erzielt. Am 23. Oktober 1959 wurde bekanntgegeben, daß eine generelle Einigung über einen der wesentlichen Grundsätze des entstehenden Vertrages erzielt worden sei, und zwar über die internationale Zusammenarbeit in der wissenschaftlichen Forschung und über den Austausch von Informationen über die Planung wissenschaftlicher Programme, von Personal, von Beobachtungen und von Ergebnissen.

Mit der amerikanischen und sowjetischen Delegation als Schrittmacher einigte man sich auch frühzeitig über den Grundsatz der Nicht-Militarisierung, vereint mit einem gegen unerlaubte militärische Betätigungen sichernden Inspektionssystem. Vorläufige Einigung wurde auch über einen neuen Gegenstand erzielt, der erst jetzt von den Staaten der südlichen Hemisphäre der Konferenz unterbreitet worden war: das Verbot aller Kernexplosionen in der Antarktis.

Die während der Konferenz am meisten umstrittenen Probleme betrafen Fragen der Jurisdiktion und der Beilegung von Streitigkeiten, der geographischen Abgrenzung sowie Vorschriften über den Beitritt zum Vertrag.

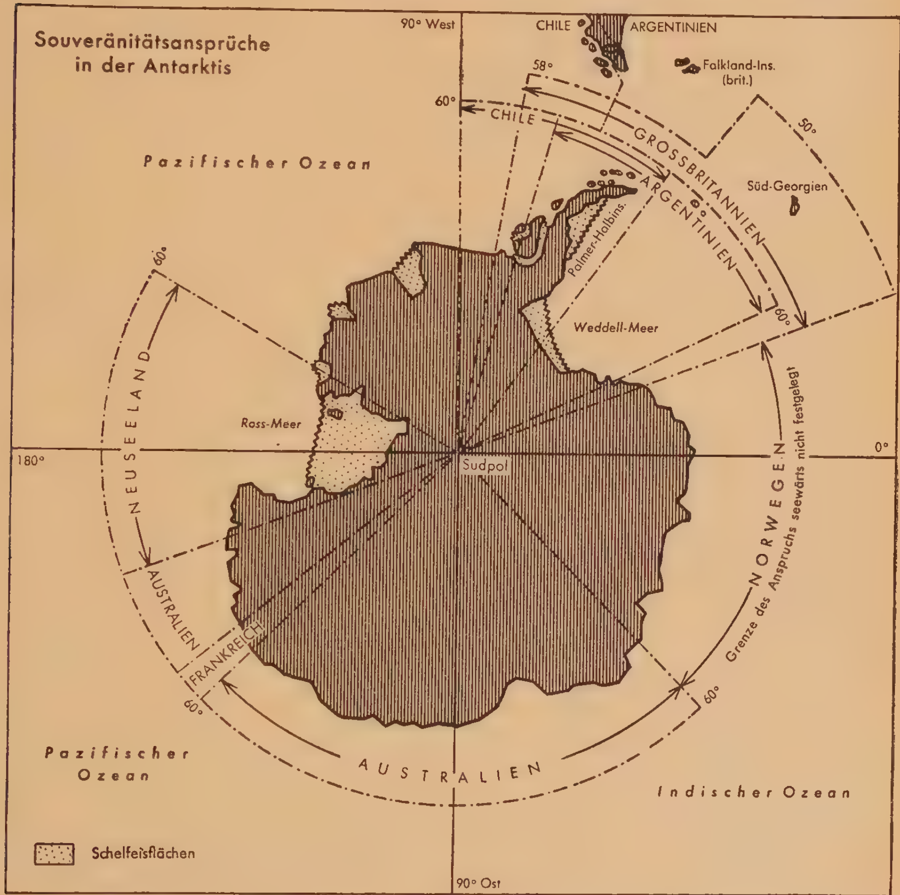
Schließlich wurden am 1. Dezember 1959 nach sechs Wochen intensiver Verhandlungen und harten Aushandelns die Schlußakte und der fertiggestellte Vertrag von allen zwölf teilnehmenden Staaten in Washington unterzeichnet. Das Ereignis wurde sogleich von Präsident *Eisenhower* als „ein ermutigendes Beispiel dessen" begrüßt, „was durch internationale Zusammenarbeit erreicht werden kann". Es sei „ein bedeutsamer Fortschritt in Richtung auf eine friedliche und gerechte Welt"[14].

Einer der interessantesten Aspekte des eine Präambel und 14 Artikel umfassenden Vertrages ist das Wiederaufleben des Grundsatzes der Einstimmigkeit. Dieser im Jahre 1945 in San Francisco von den Vereinten Nationen angenommene Gedanke hat in den letzten 15 Jahren viel gelitten. Im Antarktis-Vertrag ist für

die Annahme von Aenderungen, für das Inkrafttreten des Vertrages, für die Einladung von Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen, dem Vertrag beizutreten, und für Empfehlungen des gemäß Art. 9 errichteten beratenden Gremiums Einstimmigkeit erforderlich.

DER INHALT UND DIE BEDEUTUNG DES VERTRAGES

Die in Art. 1 niedergelegten Bestimmungen über die Nicht-Militarisierung („Untersagt sind alle Maßnahmen militärischen Charakters . . .") könnten gut als Vorbild für zukünftige Uebereinkommen über Weltraumprobleme und vielleicht



auch sogar als erster Schritt in Richtung auf eine internationale Einigung über so verwickelte internationale Probleme wie die allgemeine Abrüstung dienen.

Eine wichtige Ausnahme von diesem Prinzip der Verhinderung jeglicher militärischer Tätigkeit enthält Art. 1, Abs. 2, der den Einsatz militärischen Personals oder Materials in der Antarktis erlaubt, solange er „für die wissenschaftliche For-

schung und für alle anderen friedlichen Zwecke" erfolgt. Diese Vorschrift ist sehr wichtig für die Vereinigten Staaten, die Kriegsschiffe, Militärflugzeuge und -personal zur logistischen Unterstützung ihres wissenschaftlichen Programms in der Antarktis benutzen.

Mehrere der Grundprinzipien des Vertrages finden sich in den Artikeln 2 und 3. Diese fordern eine „freie wissenschaftliche Forschung in der Antarktis . . . , wie sie während des Geophysikalischen Jahres betrieben" wurde[15], die Förderung der „internationalen Zusammenarbeit" bei der Durchführung wissenschaftlicher Programme in der Antarktis und den freien Austausch von wissenschaftlichem Personal[16], von Informationen, Beobachtungen und Ergebnissen „soweit irgend möglich"[17].

Die Bezugnahme auf die „Zusammenarbeit in den Arbeitsbeziehungen" mit Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in Art. 3, Abs. 2, zielt auf die Förderung des weiteren Erfolgs von Uebereinkommen, wie sie gegenwärtig mit dem Sonderausschuß für antarktische Forschung (SCAR), der Internationalen Walfang-Kommission, der Weltorganisation für Meteorologie und mit der Internationalen Union für Fernmeldewesen bestehen.

Einer der interessantesten Gedanken des Vertrages ist in Art. 4 enthalten. Anstatt die Regelung einiger der wichtigen widerstreitenden territorialen Ansprüche in der Antarktis zu versuchen, „friert" der Vertrag den rechtlichen *status quo* tatsächlich ein. Dieser Artikel, ohne den ein Zustandekommen des Vertrages nicht möglich gewesen wäre, sieht vor, daß der Vertrag keinen „Verzicht einer Vertragspartei auf ihre Rechte auf territoriale Souveränität oder auf territoriale Ansprüche in der Antarktis, die von ihr vorher geltend gemacht worden sind", oder gar „die Grundlage eines Anspruchs auf territoriale Souveränität" enthält. Zudem darf keine Handlung oder Betätigung während der Geltungsdauer des Vertrages als Grundlage dazu benutzt werden, gegenwärtige oder potentielle Ansprüche zu bekräftigen. Schließlich darf, solange der Vertrag in Kraft ist, „kein neuer Anspruch und keine Erweiterung eines vorher geltend gemachten Anspruchs" gefordert werden.

Obwohl Neuseeland und vielleicht auch Norwegen bereit waren, ihre Ansprüche zugunsten der Schaffung eines starken internationalen Organs aufzugeben, bestanden die meisten der auf der Konferenz vertretenen anderen Delegationen darauf, daß dieser Artikel in den Vertrag aufgenommen werden solle. Weder die Vereinigten Staaten noch die UdSSR wehrten sich gegen diese Aufnahme. Obwohl keines dieser beiden Länder Ansprüche in der Antarktis geltend gemacht hat, haben sich beide ihre „Rechte" bei mehreren Gelegenheiten vorbehalten, und diese „Rechte" sind nun auch geschützt.

Da der Vertrag nicht den Versuch unternimmt, dieses möglicherweise schwierige Problem zu lösen, könnte man den Schluß ziehen, daß die Schwierigkeit nur aufgeschoben worden ist. Es besteht aber vielerseits die Hoffnung, daß es diese mindestens 30 Jahre wirksame Bestimmung schließlich ermöglichen wird, daß das Problem der Ansprüche verschwindet.

Obwohl es mit der allgemeinen Absicht der Signatarstaaten unvereinbar wäre, scheint der Vertrag keinerlei Beschränkung zu enthalten, die es verhindert, daß

zwei Vertragsparteien einen gemeinsamen Anspruch geltend machen oder daß alle zwölf Teilnehmer einen Anspruch auf den ganzen Kontinent anmelden. Diese letztere Möglichkeit, die früher gelegentlich als Regelung vorgeschlagen worden ist, könnte sehr wohl die endgültige Lösung für die Zukunft darstellen. So könnten auf wirksame Weise die Nicht-Signatarstaaten daran gehindert werden, sich in Verletzung der Prinzipien des Vertrages auf dem antarktischen Kontinent zu betätigen.

Gegenwärtig ist es einer der schwächsten Aspekte des Vertrages, daß er keinerlei Wirkung gegenüber Nichtunterzeichnern hat. Da der Vertrag nur für die zwölf Signatarstaaten gilt, hindert nichts eine andere Nation daran, sich in der Antarktis militärisch zu betätigen oder Kernwaffen zur Explosion zu bringen. Dennoch hoffen die zwölf Staaten, daß viele andere Länder auf Grund der Vorschriften des Art. 13 dem Vertrag beitreten werden. Dies gilt selbst, wenn sie nicht „zur Teilnahme an den in Art. 9 des Vertrages erwähnten Tagungen befugt sind", ein Recht, das nur den zwölf ursprünglichen Staaten und jenen zusteht, die sich durch „wesentliche wissenschaftliche Forschungen" in der Antarktis qualifizieren (Art. 9, Abs. 2).

In der Antarktis sind gemäß Art. 5 jede Kernexplosion und jede Ablagerung radioaktiver Abfälle verboten, wenigstens bis zum Abschluß einer diesbezüglichen allgemeinen internationalen Konvention, die von allen Vertragspartnern unterzeichnet werden muß.

Ein einmaliger Aspekt des Vertrages ist das in Art. 7 vorgesehene Inspektionssystem. Jeder Unterzeichnerstaat ist einseitig berechtigt, seine eigenen Staatsangehörigen als offizielle Beobachter zu benennen. Jeder dieser Beobachter hat „jederzeit ungehinderten Zugang zu einzelnen oder allen Gebieten der Antarktis", einschließlich aller Stationen, allen Materials, aller Schiffe und Flugzeuge bei der Ein- und Ausschiffung von Fracht und Personal in der Antarktis. Zudem können jederzeit über einzelnen oder allen Gebieten Luftbeobachtungen durchgeführt werden.

Diese Bestimmung geht wesentlich weiter als alle bisher angestrebten Regelungen und stellt eine bedeutende Errungenschaft dar. Sie mag sehr wohl als Modell für die Zukunft dienen[18]. Die sehr stark ins einzelne gehenden Vorschriften anderer Inspektionssysteme (wie z. B. in Korea und Vietnam) haben in der Vergangenheit zu vielen Fehlschlägen geführt.

Eine der schwierigsten Streitfragen, der sich die Vertragskonferenzteilnehmer gegenübersahen, war das Problem der Festlegung der Grenzen oder des „Anwendungsbereichs" des Vertrages. Obwohl der ganze antarktische Kontinent südlich des 60. Grades südlicher Breite liegt, befindet sich eine Anzahl von Inseln, die normalerweise mit der antarktischen Forschung und Erforschung in Zusammenhang stehen, sehr viel weiter nördlich (vgl. hierzu die Karte auf S. 377).

Das Vereinigte Königreich ist immer um die Inseln besorgt gewesen, die in der Nähe der 1100 Kilometer breiten Drake-Straße südlich der Spitze von Südamerika liegen, wie beispielsweise die Süd-Shetland-Inseln (von Großbritannien, Argentinien und Chile beansprucht), die Süd-Orkney-Inseln (von Großbritannien und Argentinien beansprucht) und das etwas weiter östlich gelegene Süd-Georgien.

Ein erschwerender Faktor ist immer die Tatsache gewesen, daß sich die Geographen nie über eine genaue Definition der „Antarktis“ haben einigen können. Der Begriff „südlicher Polarkreis“ (66° 33’ südlicher Breite) hat in diesem Zusammenhang wenig Wert, insbesondere, da ein Teil des antarktischen Festlandes nördlich dieses Kreises liegt. Die einen möchten das Gebiet auf das Festland und die nahen Küsteninseln begrenzen, die anderen möchten sich der an den ozeanographischen Begriff „antarktische Konvergenz“ gebundenen Grenzen bedienen, und wieder andere möchten alle subantarktischen Inseln mit einschließen.

Nach eingehender Erörterung wurde der „Anwendungsbereich“ in Art. 6 auf „den Raum südlich des 60. Grades südlicher Breite, einschließlich aller Schelfeisflächen“, jedoch mit Ausnahme der hohen See, festgelegt. Somit schließt der Vertrag die Süd-Shetland-Inseln und die Süd-Orkney-Inseln mit ein, nicht aber die umstrittenen Falkland-Inseln und die folgenden wichtigen subantarktischen Inseln: Süd-Sandwich-Inseln, Süd-Georgien, Kerguelen, die Marion-Insel, die Maquarie-Inseln, die Heard-Insel, die Campbell-Insel, die Bouvet-Insel, die Gough-Insel und die Crozet-Inseln.

Schelfeisflächen, von denen einige Tausende von Quadratkilometern groß sind, wurden in Art. 6 vorsichtshalber mit einbegriffen, da sich mehrere der gegenwärtig betriebenen Stationen auf ihnen befinden. Diese Schelfeisflächen, deren Rechtsnatur nie bestimmt worden ist, schwimmen, obwohl sie eine Dicke von 300 Metern erreichen, im wesentlichen fast wie Eisberge im Wasser, nur daß sie mit der Festlandküste „verbunden“ sind.

Fragen der Gerichtsbarkeit werden in Art. 8 behandelt. Amtliche Beobachter und ausgetauschtes wissenschaftliches Personal mit ihren Stäben unterstehen „hinsichtlich aller Handlungen und Unterlassungen während ihres der Erfüllung ihrer Aufgabe dienenden Aufenthalts in der Antarktis lediglich der Gerichtsbarkeit der Vertragspartei, deren Staatsangehörige sie sind“.

Diese Vorschrift vermeidet geschickt jede Lösung der alten Fragen, welches Recht gilt und welche Gerichte zuständig sind im Falle straf- oder zivilrechtlicher Vergehen eines Staatsangehörigen einer Vertragspartei gegen einen Staatsangehörigen einer anderen Vertragspartei oder gar gegen einen Staatsangehörigen eines Nicht-Unterzeichnerstaates. So wird auf den antarktischen Stationen die Gerichtsbarkeit über den größten Teil des wissenschaftlichen und des Hilfspersonals weiterhin von dem Staat ausgeübt, der die jeweilige Station kontrolliert.

Bis zur Veranlassung weiterer Maßnahmen sind die Vertragsparteien gehalten, sich im Falle einer Streitigkeit über die Ausübung der Gerichtsbarkeit in der Antarktis „unverzüglich zu konsultieren, um zu einer beiderseits annehmbaren Lösung zu kommen“ (Art. 8, Abs. 2). Diese „Fragen, betreffend die Ausübung der Gerichtsbarkeit in der Antarktis“, sollen von den Vertretern der Signatarstaaten auf der in Art. 9, Abs. 1, vorgesehenen Tagung in Canberra erörtert werden.

Wenn eine Streitigkeit zwischen zwei oder mehreren Vertragsparteien „über die Auslegung oder Anwendung dieses Vertrages“ entsteht, sind die Vertragsparteien gemäß Art. 11 gehalten, „durch Verhandlungen, Untersuchungen, Vermittlung, Schlichtung, Schiedsspruch, gerichtliche Beilegung oder jedes andere friedliche Mittel ihrer Wahl“ eine Lösung zu suchen.

Sollte dieses Verfahren erfolglos sein, kann der Fall dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt werden, wobei aber die „Zustimmung aller beteiligten Parteien" erforderlich ist. Kann eine Einigung über die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs nicht erzielt werden, sind die Parteien gehalten, „die Beilegung der Streitigkeit weiterhin anzustreben". Es wurden also kaum Fortschritte in Richtung auf eine obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes gemacht, ein Ziel, das vielerseits als außerordentlich wichtig für die zukünftige friedliche Gestaltung der internationalen Beziehungen angesehen wird.

In Artikel 9 ist ein Verwaltungsmechanismus vorgesehen. Die Regelung ist wesentlich schwächer als von einigen Delegationen erhofft und stellt das Aeußerste dar, worüber während der Konferenz die allseitige Zustimmung erreicht werden konnte. Es soll ein beratendes Gremium errichtet werden, das aus den Vertretern der zwölf Länder zusammengesetzt sein soll. Das Gremium, das noch keinen Namen erhalten hat, soll nur „zusammentreten, um Informationen auszutauschen, um sich über die Antarktis betreffende Fragen von gemeinsamem Interesse zu konsultieren und um Maßnahmen, welche die Beachtung der Grundsätze und die Verfolgung der Ziele dieses Vertrages sicherstellen sollen, zu prüfen, festzulegen und ihren Regierungen zu empfehlen ..." Selbst für diese „Empfehlungen" ist die einstimmige Annahme erforderlich. Außerdem sollen solche Empfehlungen nur wirksam werden, wenn sie von allen Unterzeichner-Regierungen ratifiziert sind.

Gegenstand dieser Diskussionen sind insbesondere Maßnahmen: „a) welche sich auf die Nutzung der Antarktis zu ausschließlich friedlichen Zwecken beziehen; b) welche die wissenschaftliche Forschung in der Antarktis erleichtern; c) welche die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit in diesem Raum erleichtern; d) welche die Ausübung der in Art. 7 dieses Vertrages vorgesehenen Inspektionsrechte erleichtern; e) welche sich auf Fragen betreffend die Ausübung der Gerichtsbarkeit in der Antarktis beziehen; f) welche sich auf den Schutz und die Erhaltung der Pflanzen- und Tierwelt in der Antarktis beziehen."

Die Vertreter der zwölf ursprünglichen Unterzeichner sollen „in angemessenen Abständen und an geeigneten Orten", und zwar erstmalig innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages in Canberra, zusammenkommen.

Weitere Staaten, die dem Vertrag beitreten, haben die Erlaubnis zur Teilnahme an diesen Zusammenkünften während des Zeitraums, in welchem sie ihr Interesse dadurch bekunden, „daß sie dort wesentliche wissenschaftliche Forschungen" betreiben, „z. B. durch Errichtung einer Station oder Entsendung einer Expedition". Obwohl es nicht ausdrücklich erwähnt ist, wird dies gewöhnlich so ausgelegt, daß eine ganzjährig besetzte Station auf dem antarktischen Kontinent errichtet und betrieben werden muß. Vermutlich würde die Durchführung einer einzigen, auf einige Wochen während des südpolaren Sommers beschränkten Expedition nicht für eine Mitgliedschaft ausreichen.

Während der Konferenz fanden wegen der Frage des Beitritts zum Vertrage längere Auseinandersetzungen statt. Einige Delegationen, wie die des Vereinigten Königreiches und der Sowjetunion, begünstigten eine Politik des weit offenen Vertrages, während andere, wie beispielsweise die australische Delegation, geneigt waren, die Mitgliedschaft zu beschränken. Es wurde auch davon gesprochen,

dem in vielen multilateralen Konventionen der Vereinten Nationen eingeschlagenen Weg zu folgen und den Vertrag für alle „gleichgesinnten" Länder (d. h. alle Mitglieder der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen) zum Beitritt offenzulegen.

Schließlich wurde eine modifizierte Version dieses letzteren Beitrittsverfahrens angenommen. Gemäß Art. 13, Abs. 1, liegt der Vertrag „für jeden Mitgliedstaat der Vereinten Nationen und jeden anderen Staat zum Beitritt auf, der mit Zustimmung aller Vertragsparteien ... zum Beitritt eingeladen wird". Gemäß Art. 10 ist jede Vertragspartei verpflichtet, „geeignete, mit der Charta der Vereinten Nationen zu vereinbarende Maßnahmen zu treffen, damit niemand in der Antarktis sich in einer Weise betätigt, die den Grundsätzen oder Absichten dieses Vertrages zuwiderläuft". Der Ausdruck „niemand" mag etwas zu weit gefaßt erscheinen. Es ist schwer, richtig zu interpretieren, wozu ein Signatarstaat verpflichtet ist, wenn er beobachtet, daß ein anderer Staat eine im Widerspruch zu den Grundsätzen des Vertrages stehende Handlung begeht, außer daß er die Angelegenheit dem gemäß Art. 9 errichteten Gremium zur gemeinsamen Erörterung vorzulegen hat. Ist der Beschuldigte kein Signatarstaat, bleibt nur die Möglichkeit, die Aufmerksamkeit der Vereinten Nationen auf die Angelegenheit zu lenken.

Dies weist auf eine bezeichnende Schwäche des Vertrages hin: das Fehlen von Sanktionen, die gegenüber einem Signatarstaat anwendbar sind, der eine der Vertragsbestimmungen verletzt. Es ist unwahrscheinlich, daß der Vertrag in einem solchen Falle zusammenbrechen wird. Die Wahrscheinlichkeit spricht mehr dafür, daß der Versuch unternommen wird, das Problem in dem beratenden Gremium zu erörtern und im Falle eines Mißerfolges den Beschuldigten von der weiteren Zusammenarbeit innerhalb des Vertragsgebietes auszuschließen.

Eine kompliziertere Frage erhebt sich, wenn eine Gruppe von Vertragsparteien ein weiteres Uebereinkommen, beispielsweise über die Ausbeutung von Bodenschätzen, trifft, dem sich die übrigen Vertragsparteien widersetzen. Auch hier kann außer der gemeinsamen Erörterung wenig getan werden. Obwohl durch eine solche Handlung der Vertrag im technischen Sinne nicht verletzt würde, so würde der von den Autoren des Vertrages gewünschte Geist der Zusammenarbeit stark beeinträchtigt und der Vertrag selbst unwirksam gemacht.

Der Vertrag kann gemäß Art. 12 jederzeit geändert oder ergänzt werden, wenn alle Vertragsparteien zustimmen, deren Vertreter zur Teilnahme an den in Art. 9 vorgesehenen Zusammenkünften berechtigt sind. Jede andere Vertragspartei hat die Wahl, entweder die Ergänzung innerhalb von zwei Jahren zu ratifizieren oder vom Vertrag zurückzutreten.

Der Vertrag tritt nur nach der Ratifizierung durch alle Unterzeichner in Kraft. Da es keinen Zeitpunkt für die Beendigung gibt, wird der Vertrag unbeschränkt gültig sein. Nach 30 Jahren hat jedoch jede Vertragspartei das Recht, eine Konferenz aller Unterzeichner zur Ueberprüfung des Vertrages zu fordern. Wird eine in dieser Zeit beantragte Aenderung zurückgewiesen, so kann jeder Staat vier Jahre später aus dem Vertrag ausscheiden.

Gegenwärtig sind die Regierungen dabei, den Vertrag zu ratifizieren[19]. Es wird erwartet, daß alle Ratifikationsurkunden bis Mitte 1961 hinterlegt werden.

Gleichzeitig treffen sich bereits jetzt die Vertreter der zwölf Staaten in Washington, wie es in der Schlußakte der Konferenz vorgesehen ist. Er herrscht beträchtlicher Optimismus. Wie der sowjetische Vertreter, *Kusnezow*, bei der Unterzeichnung des Vertrages erklärte, ist dieser Vertrag „ein zusätzlicher Beweis dafür, daß Staaten, wenn sie zur Zusammenarbeit bereit sind, durch Verhandlungen erfolgreich zu gegenseitig annehmbaren Lösungen internationaler Probleme gelangen können, im Interesse des Weltfriedens und des Fortschritts[20]".

ANMERKUNGEN

1) Ein früherer, erfolglos gebliebener amerikanischer Vorschlag vom August 1948 betr. die Internationalisierung der Antarktis war nur an die Länder gerichtet worden, die sich damals mehr oder weniger aktiv mit der Antarktis befaßten, nicht jedoch an die Sowjetunion. Die Sowjetunion hatte seit der Kreuzfahrt des Admirals *Bellingshausen* in den Jahren 1819 bis 1821, einer in der antarktischen Geschichte zweifellos wichtigen Expedition, keine weitere Expedition in die Antarktis entsandt. Trotzdem reagierte die Sowjetunion im Juni 1950 mit der Erklärung, sie könne nicht einverstanden sein, „daß solch eine Frage wie die eines Antarktis-Regimes ohne ihre Mitwirkung entschieden würde". (Wortlaut der amtlichen sowjetischen Erklärung in: *Prawda* vom 10. Juni 1950; englisch in: *U.S.S.R. Information Bulletin*, Vol. 10, Nr. 12 vom 23. Juni 1950, S. 380.)

2) Vgl. den Wortlaut der Erklärung von Präsident *Eisenhower* und den Wortlaut der amerikanischen Note in: *Department of State Bulletin*, Vol. XXXVIII, Nr. 988 vom 2. Juni 1958, S. 910—912.

3) Der amerikanische Plan von 1948 hätte die Aufgabe aller nationalen Ansprüche und Rechte erfordert, wobei der Kontinent unter die Treuhänderschaft der Vereinten Nationen gestellt worden wäre und die acht Staaten als Verwaltungsmächte fungiert hätten. Diese Forderung erwies sich für die meisten Adressaten des amerikanischen Vorschlags als völlig unannehmbar. Anschließend unterbreitete Chile einen Gegenvorschlag. Dieser „Escudero-Vorschlag" hätte einen *modus vivendi* außerhalb der Vereinten Nationen geschaffen. Er sah ein internationales Kontrollorgan ohne straffe Organisation und mit einer auf die Vertreter der Teilnehmerstaaten beschränkten Mitgliedschaft vor. Hin und wieder während der Jahre 1949 bis 1953 diskutiert, fand auch dieser Plan nicht die für die Einberufung einer Konferenz ausreichende Zahl von Befürwortern. (Vgl. den Wortlaut des amerikanischen Vorschlags in: *Department of State Bulletin*, Vol. XIX, Nr. 479 vom September 1948, S. 301.)

4) Vgl. Julio *Escudero*, „La proxima conferencia internacional antarctica", *El Mercurio* (Santiago, Chile), 31. Mai 1958, und *Hayton*, Robert D., „Polar problems and International Law", *American Journal of International Law*, Vol. 52, 1958, S. 757—758.

5) Siehe: „The Future of the Antarctic, Text of the Soviet Embassy's Reply to United States State Department", *Soviet News* vom 9. Juni 1958.

6) Vgl. z. B. die Entschließung der Geographischen Gesellschaft der UdSSR vom 10. Februar 1949 (Wortlaut in: *Prawda* vom 11. Februar 1949, S. 3) und die sowjetische Note vom 9. Juni 1950 (Quelle in Anm. 1). Eingehende Erörterungen über die sowjetische politische und juristische Stellungnahme zur Antarktisfrage finden sich in: *Molodtsow*, S. W., „Sovremennoye mezhdunarodno — pravovoye polozheniye Antarktiki" (Die gegenwärtige völkerrechtliche Stellung der Antarktis), Staatsverlag für juristische Literatur, Moskau 1954; *Durdenewski*, W., „Problema Pravovogo Rezhima Pripolyarnykh Oblastey", (Das Problem der Rechtsstellung der Polargebiete), *Vestnik Moskovskogo Universiteta*, Nr. 7, Juli 1950, S. 111—114; *Toma*, Peter A., „Soviet Attitude Towards the Acquisition of Territorial Sovereignity in the Antarctic", *American Journal of International Law*, Vol. 50, Nr. 3, Juli 1956, S. 611—626.

7) United Nations Document, Nr. A/3852, 15. Juli 1958.

8) Ende 1957 durch den Internationalen Rat Wissenschaftlicher Vereinigungen zur Erleichterung der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit in der Antarktis nach Ablauf des Internationalen Geophysikalischen Jahres errichtet, hat dieses Gremium seitdem sehr großen Erfolg gehabt, indem es den während des Internationalen Geophysikalischen Jahres erprobten Geist der Zusammenarbeit beibehalten hat. Eine Uebersicht über die internationalen Konferenzen, die sich während des Internationalen Geophysikalischen Jahres und später mit der Antarktis befaßten, bietet: *Hanessian*, John, „Antarctica: Current National Interests and Legal Realities", *Proceedings of the American Society of International Law*, 1958, S. 145—152. Vgl. auch das dreimal jährlich vom Scott Polar Research Institute in Cambridge (England) veröffentlichte *SCAR Bulletin*.

[9]) Diese Frage wurde am 2. April 1959 ausdrücklich aufgeworfen, als die polnische Botschaft in Washington gleichzeitig an alle zwölf Teilnehmer-Regierungen eine Note sandte, die Polens „direktes Interesse an antarktischen Problemen" beschrieb und das Recht zur Teilnahme an den Erörterungen forderte. Die Forderung stützte sich auf das Gewicht der Arbeit, die von einer Gruppe von polnischen Wissenschaftlern geleistet worden war, welche die sowjetische Antarktis-Expedition 1958—1959 begleitet hatte. Während jener südpolaren Saison hatte die Sowjetunion am 23. Januar 1959 ihre „Oazis Station" in der Antarktis formal an Polen übergeben. Die polnische Gruppe blieb jedoch nur wenige Wochen, bevor sie den Kontinent mit den sowjetischen Schiffen verließ. Einen Kommentar zu diesem polnischen Unternehmen bringt: *Nowicki*, Czeslaw, „An Oasis Among Glaciers", *Problemy*, Warschau, Nr. 4, 1959, S. 230—237.

[10]) *Department of State Bulletin*, Vol. XL, Nr. 1042, 15. Juni 1959, S. 895.

[11]) „Opening Statement by New Zealand Representative", Conference on Antarctica, Document 6, Washington, 15. Oktober 1959.

[12]) „Statement of His Excellency Koichiro Asakai, ... Ambassador of Japan to the United States, at the Opening Session ... October 15, 1959", Conference on Antarctica, Document 7, Washington, 15. Oktober 1959.

[13]) *Phleger* war bis 1957 der Rechtsberater des amerikanischen Außenministeriums. Die erfolgreiche Durchführung der schwierigen, 18 Monate dauernden vorbereitenden Verhandlungen ist zum größten Teil das Verdienst von Paul C. *Daniels*, einem erfahrenen Berufsdiplomaten, der amtierender Leiter der amerikanischen Delegation wurde. 1957 war er von Außenminister *Dulles* aus dem Ruhestand zurückgerufen und zum „Antarktis-Berater" des Ministeriums ernannt worden.

[14]) „Statement of President Eisenhower", Department of State Press Release 829, 1. Dezember 1959, Washington. Der Text ist zusammen mit dem Vertrag und der Schlußakte der Konferenz abgedruckt in: „The Antarctic Treaty", *Department of State Bulletin*, Vol. IXL, Nr. 1069, 21. Dezember 1959, S. 911—917. Französischer Wortlaut in: „Traité sur l'Antarctique", La Documentation Française, *Notes et Études Documentaires*, Nr. 2613, 19. Dezember 1959. Deutscher Wortlaut in EA 12/1960, S. D 149.

[15]) Es ist etwas schwierig, die Formulierung „wie sie während des Internationalen Geophysikalischen Jahres betrieben wurden", juristisch zu definieren, weil die einzigen multilateralen Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Internationalen Geophysikalischen Jahr von privaten nationalen Delegationen getroffen wurden, die gewöhnlich wissenschaftliche Akademien vertraten. Wenn auch diese Vereinbarungen nur Koordinations-Absprachen für die Durchführung wissenschaftlicher Programme betrafen, so gab es doch ein mehr oder weniger stilles Einverständnis unter allen Teilnehmerstaaten des IGJ, jegliche Erörterung politischer Art zu unterlassen. Diese Vereinbarung wurde in einem bemerkenswerten Ausmaß erfolgreich befolgt.

[16]) Es hat während des Internationalen Geophysikalischen Jahres sehr viele Beispiele für den Austausch von wissenschaftlichen Beobachtern gegeben, einschließlich eines amerikanisch-sowjetischen Uebereinkommens, das während mehrerer Jahre sehr große Erfolge zu verzeichnen hatte.

[17]) Der Austausch von Informationen über wissenschaftliche Beobachtungen und Ergebnisse wird gegenwärtig durch die während des Internationalen Geophysikalischen Jahres eingerichteten World Data Center auf privater Ebene fortgesetzt. Zudem bietet das SCAR eine Gelegenheit zum Austausch von Informationen betr. die nach dem Geophysikalischen Jahr durchgeführten Programme der verschiedenen Länder.

[18]) Vgl. die Kommentare von Philip *Jessup* und Howard *Taubenfeld* in: „Controls for Outer Space and the Antarctic Analogy", New York 1959, S. 135—190.

[19]) Eine interessante, kürzlich durchgeführte Parlamentsdebatte über den Vertrag ist wiedergegeben in: „The Antarctic", *Parliamentary Debates (Hansard)*, House of Lords, Vol. 221, Nr. 40, Spalte 158—192, 18. Februar 1960.

[20]) „Summary Record, Fourth Plenary Session, Tuesday, December 1, 1959", Conference on Antarctica, Document 25, Annex J (Statement by the Head of the U.S.S.R. Delegation ...), Washington, 1. Dezember 1959.

Zur Wandlung wirtschaftlicher Ordnungsformen in den kommunistischen Staaten

Die Auseinandersetzungen der kommunistischen Staaten über die „verschiedenen Wege zum Sozialismus" sind in mehreren früheren Beiträgen des Europa-Archivs behandelt worden. (Vgl. insbesondere: Hans-Georg *Glaser*, „Der sowjetische Hegemonieanspruch im Ostblock und die Auseinandersetzungen um den eigenen Weg zum Sozialismus" in EA 13—14/1958, S. 10 968—10 978; Georg *Strobel*, „Polens eigener Weg zum Sozialismus", a. a. O., S. 10 995—11 020; Harry *Schleicher*, „Der VII. Kongreß des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens und seine Nachwirkungen", a. a. O., S. 10 979 bis 10 994; Georg *Strobel*, „Oskar Lange und die Reformbestrebungen in der marxistischen Wirtschaftstheorie Polens" in EA 19—20/1959, S. 601—624.) Sie stehen im weiteren Zusammenhang der Veränderungen, die sich in der Zeit zwischen dem 20. und dem 21. Parteikongreß der KPdSU im kommunistischen Block vollzogen haben (vgl. hierzu die Beiträge von Boris *Meißner* in EA 7—8/1959, S. 209—260; Erich *Kordt* in EA 17/1959, S. 555—568; Hans-Georg *Glaser* in EA 5/1959, S. 149—158).

In der westlichen Welt stehen die Bemühungen, das wirtschaftliche Geschehen in den verschiedenen Wirtschaftsordnungen vergleichend darzustellen und zu analysieren, noch in den Anfängen (vgl. Paul *Hensel*, „Wirtschaftliche Ordnungsformen und das Problem des Eigentums, der Lenkung und Kontrolle" in *Moderne Welt* 3—4/1959, S. 330—350). Eine Hauptschwierigkeit liegt darin, daß die Schlüsselbegriffe wie Kapitalismus, Sozialismus, Zwangswirtschaft, Planwirtschaft, Marktwirtschaft usw. selbst schon Ausdruck einer bestimmten Erkenntnishaltung und als solche an den Standort der Betrachter gebunden sind. Das ist keine Frage der politischen Polemik. Ordnungsprobleme sind ihrem Wesen nach Wertfragen. Auch eine Darstellung, die sich in der Wertung zurückhält, kann nicht aus der geschichtlichen Existenz und ihrer Problemstruktur „aussteigen" und sich auf einen „wertfreien" Standort außerhalb der weltpolitischen Spannungen zurückziehen.

Möglich ist jedoch eine Beschreibung und Analyse der Wirtschaftsformen in den kommunistischen Staaten, die zwar von den Begriffen der „bürgerlichen" Wirtschaftstheorie ausgeht, aber diese bewußt für neue geschichtliche Erfahrungen offenhält. Dann können sie auch neuartige Formen der Leitung oder Lenkung und der Kontrolle des wirtschaftlichen Gesamtprozesses in ihrer geschichtlichen Bedingtheit erfassen. So ist z. B. das jugoslawische Wirtschaftssystem in den Jahren nach 1948 aus der Not der politischen Isolierung geboren worden. Seine Organisationsformen lassen sich nicht schematisch in die Kategorien „Marktwirtschaft" oder „Planwirtschaft" pressen. Das ideologisch geforderte planwirtschaftliche System und die in der Praxis entwickelte stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung schufen ein Dilemma, das der autoritäre Einparteienstaat kaum befriedigend lösen konnte, aber irgendwie theoretisch begründen und politisch bewältigen mußte. So handelte es sich wohl bei dem „jugoslawischen Weg" nicht um eine von vornherein theoretisch fundierte „sozialistische" Spielart des kommunistischen Wirtschaftssystems, sondern um einen pragmatischen Versuch, dessen Probleme der Leitung und Kontrolle zu bewältigen, der erst mit dem neuen Parteiprogramm zur „Theorie" erhoben wurde. Im Gegensatz dazu zeigt die Industrieorganisation in der Tschechoslowakei ein Beispiel der Anpassung der Industrieverfassung, die zwar gleichfalls die Selbständigkeit der Unternehmen erweiterte, aber im engsten Zusammenhang mit dem von Moskau gesteuerten Planungssystem geblieben ist. *Co.*

Jugoslawien zwischen Planwirtschaft und Selbstverwaltung

Von Harry Schleicher

VORBEMERKUNG

Wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Jugoslawen ihr in der Zeit nach 1950 entstandenes Reformwirtschaftssystem nicht selten als „sozialistische Marktwirtschaft" bezeichnen, obwohl eine Art gesamtwirtschaftlicher Planung noch weiterhin besteht, so mag dies dem nach einer sauberen Klassifizierung suchenden Betrachter einiges Kopfzerbrechen bereiten. Diese terminologisch bedingte Verwirrung löst sich jedoch weitgehend, wenn man als Kriterium für die Frage, ob es sich im Falle Jugoslawiens um eine Zentralverwaltungswirtschaft oder um eine Verkehrswirtschaft[1] handelt, nicht die den Begriffen von *Eucken* zugrunde liegenden Merkmale verwertet, die nur eine begriffliche, nicht aber sachliche Trennung der beiden Wirtschaftsmodelle Verkehrswirtschaft bzw. Zentralverwaltungswirtschaft zulassen. Man sollte statt dessen mit *Mackenroth*[2] die Frage nach der Selbständigkeit der Unternehmungen in den Mittelpunkt stellen.

Wenngleich eine solche Klassifizierung nicht das Anliegen dieser Untersuchung ist, so mag eine allgemeine Feststellung hierzu doch vorweggenommen werden: Infolge des recht breiten Spielraumes an unternehmerischer Selbständigkeit, die durch die in Jugoslawien praktizierte Planung ermöglicht wird, kann die jugoslawische Wirtschaft eher als eine Art Marktwirtschaft denn als Planwirtschaft bezeichnet werden. In diesem Zusammenhang ist die Frage nach dem Besitz an den Produktionsmitteln, die sich in Jugoslawien fast ausschließlich in gesellschaftlicher Hand befinden, insofern zweitrangig, als die Entscheidungsfreiheit der jugoslawischen Unternehmungen im Bereich der Produktion, der Eigeninvestitionen und der Auswahl ihrer Geschäftspartner, die durch die Betriebsleitung und durch die von den Belegschaften gewählten betrieblichen Selbstverwaltungsorgane ausgeübt wird, dadurch unberührt bleibt. Der Spielraum mag sich dabei im Verlauf der Jahre ändern, wie dies oft genug geschehen ist. Trotzdem muß diese Entscheidungsfreiheit als wesentlicher Bestandteil der gegenwärtigen jugoslawischen Wirtschaftsordnung anerkannt werden.

Eine solche vorweggenommene Behauptung, die nur teilweise wird bewiesen werden können, stellt die zentrale Frage nach der jugoslawischen Planung. Jegliche Zentralplanung steht mit der betrieblichen Entscheidungsfreiheit so lange im Widerspruch, als sie den Anspruch nicht aufgibt, allumfassend zu sein. Gerade mit dem Ausscheiden Jugoslawiens aus dem Kominform und durch die in der Folgezeit durchgeführten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Reformen hat sich das System der jugoslawischen Planung in einem solchen Maße gewan-

---

[1]) W. *Eucken*, „Die Grundlagen der Nationalökonomie", 5. Aufl., Bad Godesberg 1947.

[2]) G. *Mackenroth*, „Sozialistische Wirtschaftsverfassung" in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 63, 1949/II.

delt, daß es heute mit der Planung in den Ostblockstaaten nur noch wenig gemeinsam hat. Selbst terminologisch hat man sich in Jugoslawien dadurch absetzen wollen, daß man den Begriff „gesellschaftliche Planung" einführte. Alle diese Planungsreformen vollzogen sich auf der Grundlage des „Gesetzes über die Planverwaltung der nationalen Wirtschaft"[3]. Die seit Erlaß dieses Gesetzes entscheidend veränderten praktischen Planungsmaßnahmen enthielten jedoch bereits zu diesem frühen Zeitpunkt ein bedeutendes Charakteristikum: an die Stelle des einen zentralen Planungsträgers trat nun eine gesetzlich sanktionierte Vielzahl von Planern. Als gesellschaftlich-territoriale Planungsträger traten auf: der Bund, die Republiken, die Kreise und Städte und seit 1957 obligatorisch auch die Gemeinden. Damit war bereits die einst zum Prinzip erhobene ausschließliche Zuständigkeit des Bundes für wirtschaftspolitische Entscheidungen aufgegeben worden. Zuerst ging ein Teil der dezentralisierten Kompetenzen an die Republiken über, später wurden sie an die Kreise und Städte weiterdelegiert, bis sich 1957 eine Dezentralisierung zahlreicher Wirtschaftskompetenzen bis auf die Gemeinden vollzog, die gemäß der jugoslawischen Theorie einmal die bedeutendsten politisch-wirtschaftlich-kulturellen Einheiten im jugoslawischen Staat darstellen sollen. Eine gewisse Parallelentwicklung läßt sich heute in allen Ländern des östlichen Orbits beobachten, die freilich in Jugoslawien besonders ausgeprägt ist.

Mit dieser Dezentralisierung sind sich die für den Betrieb noch zuständigen politischen Instanzen und die Unternehmungen erheblich nähergerückt. Aber es vollzog sich nicht nur für die Unternehmungen ein Partnerwechsel, sondern gleichzeitig mit der Abtretung bestimmter Wirtschaftskompetenzen durch den Bund an die untergeordneten politisch-territorialen Einheiten wurde den Unternehmungen selbst ein Großteil an wirtschaftlicher Entscheidungsgewalt zugesprochen. Durch die Umwandlung der einst weitverzweigten und allumfassenden Wirtschaftsverwaltung war eine Leitung und Kontrolle der Unternehmungen von einer zentralen Stelle aus gar nicht mehr möglich. Eine Wirtschaftsverwaltung, die neu organisierte Planungsapparatur eingeschlossen, blieb zwar bestehen und sollte auch weiterhin in bestimmten Bereichen fungieren; hierbei tauchten jedoch völlig neue Ordnungsaspekte auf.

DIE BETRIEBLICHE SELBSTENTSCHEIDUNG ALS MARKTFAKTOR

Auf allen politisch-territorialen Ebenen schoben sich die „Produzentenräte" als eine Art zweite Kammer in das politische Organisationssystem ein, was eine Verlängerung der betrieblichen Selbstverwaltung in den politischen Raum hinein bedeutete. Die Unternehmungen besitzen einen relativ großen Einfluß in diesen Institutionen, der sich in der Wahlordnung und in dem Recht auf eine Abberufung der vom Betrieb gewählten Delegierten manifestiert[4]. Daneben ist die Verwaltung eines großen Teils ihrer einst operativen Weisungsbefugnisse beraubt und weitgehend auf Kontroll- und Koordinierungsaufgaben beschränkt worden.

[3]) Zakon o planskom upravljanju privredom (Gesetz über die Planverwaltung der nationalen Wirtschaft), Bundesgesetzblatt 58/1951.

[4]) Die Betriebe sind je nach ihrer Größe Wahleinheiten für die Wahl der Delegierten zum Produzentenrat. Die jeweils von einem Unternehmen gewählten Delegierten können durch den betrieblichen Wahlkörper vorzeitig wieder abberufen werden.

Parallel mit der Wandlung der organisatorischen Struktur des Verwaltungsapparates lief eine grundsätzliche Planungsreform, wobei charakteristisch ist, daß die Verwirklichung der im Bundesgesellschaftsplan aufgestellten Ziele weitgehend über den Marktmechanismus erreicht werden soll. Daß man gegenwärtig die freie Gesetzmäßigkeit des Marktes noch nicht voll wirken lassen kann, liegt in der relativ niedrigen Entwicklungsstufe der jugoslawischen Volkswirtschaft begründet. Die weiterhin „geplante Industrialisierung des Landes" sollen die im Bundesgesellschaftsplan festgesetzten Planungselemente sichern. Dies drückt sich aus in der „automatischen" Abzweigung der Akkumulation für die gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisse; in der globalen Aufteilung des Nationaleinkommens in Verbraucherfonds und übrige Fonds; außerdem sollen die Planungsinstrumente eine Vergrößerung der Produktion und Arbeitsproduktivität anregen.

Eine solche Art von Globalplanung hat entscheidende Folgen für die Synchronisation der Gesellschaftspläne und betrieblichen Produktionspläne gehabt. Zwar sind die Unternehmen noch immer verpflichtet, einen Wirtschaftsplan aufzustellen, da jedoch die Gesellschaftspläne keine unmittelbaren und verbindlichen quantitativen Produktionsauflagen an den Betrieb mehr stellen, sind die Betriebspläne nicht mehr von der Wichtigkeit, die sie einst in der zentralen Planungsepoche hatten. Es gibt keinerlei konkrete Vorschriften, in welcher Form der Betriebsplan erlassen werden muß. Er ist formell wie auch materiell völlig der Selbständigkeit der Betriebe überlassen, hat er doch nur noch den Charakter einer Uebersicht der beabsichtigten Produktion für das Geschäftsjahr, das mit dem Planungsjahr zusammenfällt. Selbstverpflichtungen bindender Natur entstehen daraus für den Betrieb nicht. Aus seinem Inhalt ergeben sich zwar einige gesellschaftlich objektive Beziehungen — so für eine eventuelle Kreditaufnahme bei den Banken —, was die Betriebe veranlassen mag, ihre Pläne wirklichkeitsnah zu halten. Aber die operativen, für überschaubare Produktionsperioden erarbeiteten Pläne sind keine quantitativen Ausschnitte aus dem Jahresplan oder brauchen es zumindest nicht zu sein. Die Produktion kann die Planziele beliebig über- und, was bedeutend wichtiger ist, unterschreiten, weil die Erzielung eines größtmöglichen Gewinns das einzig entscheidende Kriterium für die Rentabilität der jugoslawischen Unternehmungen ist.

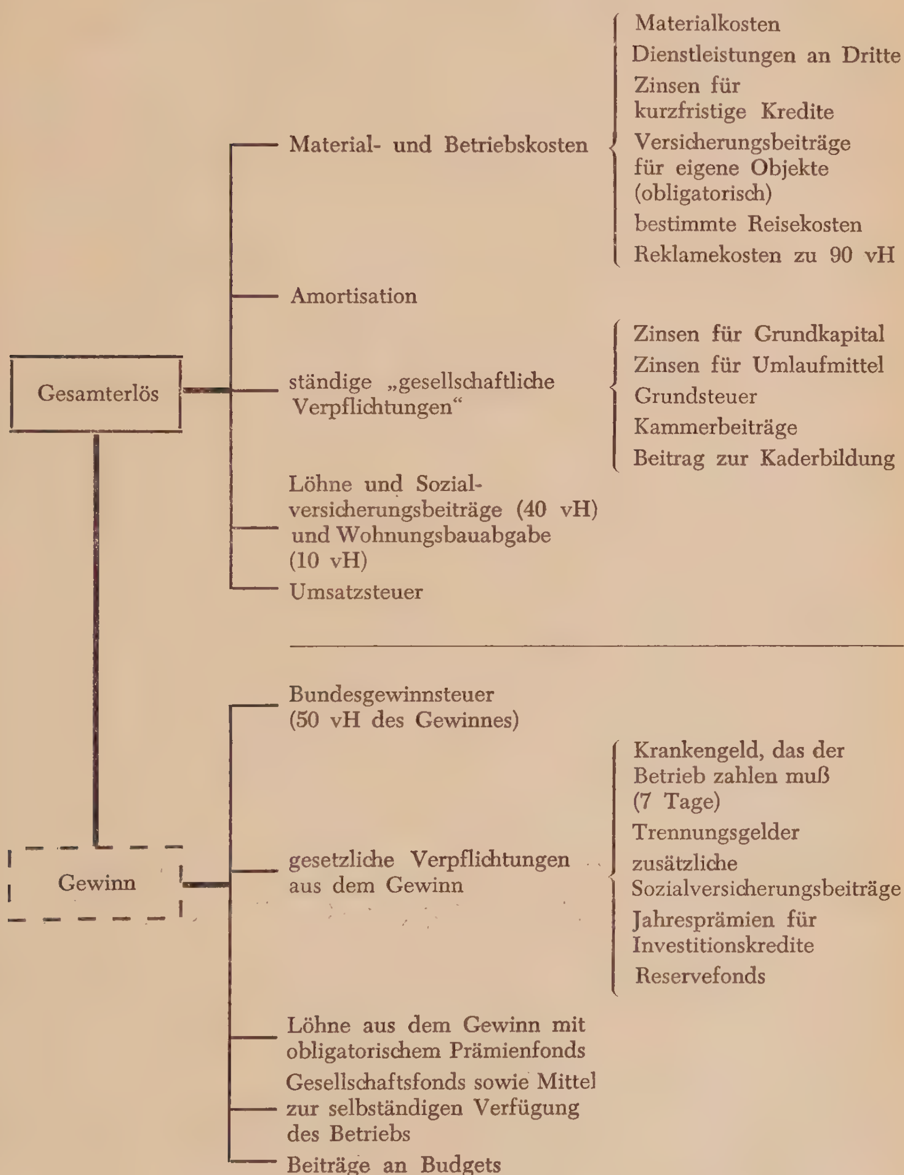
Die jugoslawische Planung ist also nichts anderes als die Sammlung verschiedener wirtschaftspolitischer Instrumente, durch deren Einsatz eine Marktordnung geschaffen wird. Dies könnte jedoch ebensogut durch ad hoc-Maßnahmen geschehen, und das geschieht auch tatsächlich, wenn es während der Planungsperiode notwendig werden sollte. Die Beziehung zwischen den Gesellschaftsplänen und Betriebsplänen besteht also nur darin, daß die vom Bund festgesetzten starren Planungselemente von den niedrigeren regionalen Einheiten und Unternehmungen bei ihrer Planung und bei der Produktion beachtet werden müssen.

DIE EINZELDISPOSITIONEN DER UNTERNEHMER

Welches sind nun die einzelnen wirtschaftlichen Elemente, die den Inhalt des jugoslawischen Bundesgesellschaftsplans ausmachen und den Rahmen setzen, in den sich die betriebliche Selbständigkeit einzuordnen hat? Dies soll an einem Schema zur Aufteilung des Gesamterlöses der Unternehmungen aufgezeigt werden. Hierbei wurden die Vorschriften zugrunde gelegt, die für Industrie-,

Verkehrs- und Außenhandelsunternehmungen gelten[5], die in anderen Wirtschaftszweigen um einiges modifiziert sind.

Aufteilung des Gesamterlöses der einzelnen Unternehmung



[5]) Uredba o raspodeli ukupnog prihoda privrednih organizacija (Verordnung über die Verteilung des Gesamterlöses der Wirtschaftsunternehmungen), Bundesgesetzblatt 16/1957.

Viele der genannten Posten sind Elemente des Bundesgesellschaftsplanes, mit deren Modifizierung die Regierung ganz bestimmte wirtschaftspolitische Effekte erzielt. Allein durch die verpflichtende Reihenfolge der Gewinnverteilung wird den gesamtwirtschaftlichen Belangen Rechnung zu tragen gesucht. Wie ersichtlich, ist die Bundesgewinnsteuer, die 50 vH des erzielten Gewinnes ausmacht, das maßgebliche Instrument der Akkumulationsabschöpfung, das allen anderen Verpflichtungen vorangeht. In gewissen Fällen kann die Bundesgewinnsteuer jedoch unmittelbar entwicklungsbedürftigen Wirtschaftszweigen oder Einzelunternehmungen zur eigenen Verwendung in den betrieblichen Investitionsfonds rückübertragen werden.

Zu einem Zentralpunkt des jugoslawischen Systems der Arbeiterselbstverwaltung haben sich die aus dem Gewinn resultierenden zusätzlichen Löhne entwickelt. Hier zeigen sich aber auch die Grenzen eines solchen Systems. Die, vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft aus gesehen, negativen betrieblichen Maßnahmen, wie beispielsweise Preissteigerungen zu dem Zwecke, für die eigene Belegschaft einen größeren Lohnanteil aus dem Gewinn zu sichern, sind, nachdem sie in den ersten Jahren stark umstritten und durch zusätzliche Steuern konterheriert worden waren, nun zu einem festen Bestandteil des Systems geworden. Die quantitative Berechnung dieses Postens änderte sich jedoch in Anbetracht der recht komplizierten Vorschriften mehrfach, so daß eine vollständige Entscheidungsfreiheit durch den Betrieb selbst auch hierbei nicht gegeben war. Der Bund behielt sich und den politischen kommunalen Instanzen das Recht zur Korrektur vor, um auf diese Weise den größtmöglichen Anreiz für eine Produktionssteigerung zu erzielen. Parallel damit wurden die an die Kommunen gehenden Mittel in eine engere Beziehung zu den aus dem Gewinn resultierenden zusätzlichen Löhnen gebracht.

Außerdem standen die den Unternehmungen zur selbständigen Verfügung stehenden Mittel in einem festen Verhältnis zu den übrigen Gewinnposten. Es handelt sich also um den bedeutendsten Posten, über den die Betriebe neben den Amortisationen verfügen können. Er bildet die Grundlage für den unternehmerischen Einsatz der betrieblichen Eigenmittel. Die gesetzlich gezogenen Grenzen sind so weit gehalten, daß sie für eine Einengung der betrieblichen Entscheidungsfreiheit kaum von Bedeutung sind (Verbot der Lohnausschüttung). Die betrieblichen Mittel zur selbständigen Verfügung können, aufgestockt durch Kredite, sowohl als Selbstfinanzierung als auch als Fremdinvestitionen verwendet werden, also auch den betrieblichen Raum verlassen.

Damit sind die Grenzen der betrieblichen Investitionstätigkeit im wesentlichen gekennzeichnet. Generell wird den Unternehmungen aus den Gesamterlösen nur ein relativ geringer Teil belassen, der sich, gemessen am Reingewinn, auf rund 10 vH beläuft. Zusammen mit den Amortisationsmitteln und den Betrieben gewährten Investitionskrediten tätigen die jugoslawischen Unternehmungen rund ein Drittel der gesamten Bruttoinvestitionen (das zweite Drittel entfällt auf den Bund, der Rest auf Republiken, Kreise und Kommunen). Rechnet man noch hinzu, daß die betrieblichen Leitungsorgane über beträchtliche Mittel des Gesamterlöses weitgehend frei verfügen, so wird ersichtlich, daß der Entscheidungsspielraum der Unternehmungen doch recht erheblich ist.

Die jugoslawische Investitionspolitik weist somit deutlich zwei Merkmale auf: sie ist auf rund 90 000 dezentralisierte Investitionsfonds der Unternehmungen verteilt, über die die betreffenden Kreditempfänger ohne jegliche Planauflage bestimmen können; sie hat mit dem zentralen Investitionsfonds ein Reservoir erhalten, aus dem größere Objekte erstellt werden können und gleichzeitig der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestimmte Ziele gesetzt werden. Dies geschieht dadurch, daß im Bundesgesellschaftsplan bestimmt wird, in welchem Umfang die Mittel des zentralen Investitionsfonds auf die einzelnen Wirtschaftszweige verteilt werden sollen. An diese Vorschriften hat sich die Investitionsbank bei der Vergabe der Mittel aus dem zentralen Investitionsfonds zu richten. Rentabilitätsgesichtspunkte werden deshalb besonders wichtig, weil die Vergabe von Investitionsmitteln auf Grund einer Ausschreibung erfolgt. Um diese ausgeschriebenen Mittel bewerben sich die Kommunen, wobei sie Einzelheiten des geplanten Objektes auf dem betreffenden Territorium darlegen und ihre finanzielle Beteiligung bekanntgeben müssen. Auch der Zinssatz, den sie für den zu gewährenden Investitionskredit zu zahlen bereit sind, ist zu nennen.

Prinzipiell erfolgt der Zuschlag an den Bewerber, der die günstigsten Voraussetzungen bietet. Nur aus gewissen sozialpolitischen Erwägungen, wenn etwa die Entwicklung der innerhalb Jugoslawiens unterentwickelten Landesteile beschleunigt werden soll, wird dieses Prinzip gelegentlich durchbrochen. Dann werden im Bundesgesellschaftsplan unmittelbar fest bestimmte Summen genannt, die in Form von Dotierungen an die unterentwickelten Gebiete zu leiten sind. Dasselbe gilt auch, wenn der Bund als Investor größerer Vorhaben auftritt, die die Finanzkraft der Republiken überschreiten.

Solange der Bund einen Teil der Investitionen, insbesondere die nicht unmittelbar rentablen, jedoch gesamtwirtschaftlich notwendigen selbst tätigt, wollte er sich auch eine gewisse Kontrolle über die Lohnbildung vorbehalten. Da die dem Kapitalmarkt zugeführten Mittel fast ausschließlich aus den Gewinnen der Unternehmungen stammen, wäre bei absoluter innerbetrieblicher Entscheidungsfreiheit über die Löhne der nicht nur theoretische Extremfall denkbar, daß die betrieblichen Selbstverwaltungsorgane die Löhne so festsetzen, daß sie gewinnlos wirtschaften und keinerlei Verpflichtungen gegenüber der Volkswirtschaft übernehmen. Die Grenzen der jugoslawischen Lohnpolitik waren somit: einerseits die weitere Expansion der Wirtschaft zu sichern, andererseits das Prinzip, wonach die betrieblichen Selbstverwaltungsorgane die Löhne in ihren Unternehmungen frei bestimmen sollen. Die Zentrale (der Bund) hat diese Schwierigkeit dadurch zu umgehen versucht, daß sie selbst nur gewisse Richtlinien aufstellte und ihre Kontrolle und Modifizierung wiederum dezentralisierte, wobei Wirtschaftskammern und Gewerkschaften maßgeblich zur Mitbestimmung beigezogen wurden.

PARTEI UND WIRTSCHAFT

In diesem Zusammenhang sei nochmals betont — was für alle Aspekte des vorliegenden Beitrages gilt —, daß der Staat bzw. die infolge des Einparteiensystems mit dem Staat zu identifizierende Partei es jederzeit in der Hand hat, über die verschiedenen politischen Instanzen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einzuwirken. Grundsätzlich geschieht dies über die verschiedenen Ge-

sellschaftspläne, wenngleich die allgemeinen Marktbedingungen in Jugoslawien nur durch den Bundesgesellschaftsplan bestimmt und stets korrigiert werden können. Wie weit der prinzipielle Interventionsspielraum reicht, soll dieser Aufsatz aufzeigen, wenngleich gesehen werden muß, daß die zentralen Bundesorgane es in der Hand haben, selbst das gesamte Wirtschaftssystem zu verändern und damit grundsätzlich neue Bedingungen für die Unternehmungen zu schaffen.

Die faktischen Interventionen innerhalb der einmal gesetzten Markt-Plan-Bedingungen sind jedoch infolge des Vorranges des Rentabilitätsstrebens relativ selten. Nimmt der Bund aus sozialen Gesichtspunkten auch gelegentlich Investitionen vor, die im Gegensatz zum Prinzip der marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaft stehen, so können die unterstufigen territorialen Einheiten mit den ihnen zur Verfügung stehenden dezentralisierten Investitionsfonds ein gleiches tun. Da jedoch das jugoslawische Kommunalsystem bemüht ist, eine Interesseneinheit zwischen Kommunen und Betrieben innerhalb jeder Region herzustellen und hierbei auch gewisse Erfolge verzeichnen kann, werden bereits durch regionalen Ausgleich marktwidrige Interventionen der politischen Instanzen auf ein Minimum reduziert. Somit richten sich die vorhandenen Interventionen der kommunalen Instanzen in erster Linie darauf, die Betriebe zu einer solchen Geschäftstätigkeit zu beeinflussen, die die größten Gewinne der Kommune selbst erbringt, was nicht selten bedeutet, daß solche Interventionen zu Lasten anderer Kommunen, größerer Territorialeinheiten oder auch des Bundes erfolgen und oft die Anwendung ungesetzlicher Mittel einschließen (Problem des Lokalegoismus).

Wenn eine politische Intervention insbesondere im kommunalen Investitionsbereich entgegen der marktgesetzlichen Orientierung vorgenommen wird — was aus gewissen sozialen Aspekten ebenso möglich ist wie auch auf Bundesebene —, so bedeutet dies nur, daß die politischen Instanzen auch die Folgen zu übernehmen haben. So haben sie alle später auftretenden Verluste der Unternehmungen zu decken, um deren Konkurs zu verhindern, womit sich freilich die Intervention selbst ad absurdum führen würde.

Mit diesen Ausführungen soll darauf hingewiesen werden, daß die Intervention politischer Organe in das wirtschaftliche Geschehen sowohl prinzipiell als auch tatsächlich möglich ist, daß sich jedoch infolge der Interessengemeinsamkeit zwischen den politischen und wirtschaftlichen Einheiten marktwidrige Interventionen von selbst einschränken. In dieser marktwirtschaftlich dezentralisierten Interessenabhängigkeit liegt ein entscheidendes Charakteristikum des jugoslawischen Wirtschaftssystems.

GEWERKSCHAFT UND STREIKRECHT

Hier soll nicht im einzelnen auf die Rolle der jugoslawischen Gewerkschaften eingegangen werden. Sicherlich sind sie noch zu einem Teil „Transmissionen" des Staates; ihre Rolle stimmt jedoch nicht mehr mit der der Gewerkschaften in den Staaten des Ostblocks überein. Bezeichnend für die Eigenartigkeit ihrer Stellung ist das Verhalten zum Streikrecht[6], das durch die tatsächliche Streikpraxis jetzt

[6]) I. Božičević, „Notwendigkeit oder Ueberlebtheit des Streiks als Methode und Mittel gewerkschaftlicher Aktivität in unserer Wirklichkeit" in: *Socijalizam* (Organ des ZK des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens), 1/1959.

auch offiziell sanktioniert worden ist. Demnach paßt das Streikrecht nicht in ein Gesellschaftssystem, in dem sich die Produktionsmittel in gesellschaftlichem Eigentum befinden, jedoch nicht deswegen, weil es nicht auch hier gelegentlich zu so entscheidenden Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Interessen kommen kann, daß die Belegschaften im Streik die Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Forderungen suchen, sondern weil sie im jugoslawischen System der Arbeiterselbstverwaltung über andere und stärkere Mittel verfügen, um auftretende Probleme zu lösen. Zieht man die Folgerung hieraus, so muß man zu dem Ergebnis gelangen, daß den Belegschaften ein Streikrecht gegen betriebliche Fehlentscheidungen nicht ohne weiteres abgesprochen wird, daß es jedoch nicht zu einem Kampfmittel gegen die von der Zentrale bestimmte Linie der Wirtschaftspolitik werden darf.

LOHNPOLITIK UND PREISBILDUNG

Die zentrale Frage der jugoslawischen Lohnpolitik ist zweifellos der sich unter erheblichem Widerstand nur langsam vollziehende Uebergang vom Zeitlohn zu produktions- und produktivitätsabhängigeren Lohnformen. Um diesen Uebergang allmählich zu bewirken, hat der Bund fast jedes Jahr modifizierte Lohnbestimmungen erlassen, während die Form der Tarifverträge im Verlauf der Jahre weitgehend unverändert geblieben ist. Gegenwärtig vollzieht sich die Lohnbildung derart, daß zu Beginn des Jahres von der zuständigen Industriegewerkschaft und der Wirtschaftskammer Mustertarifverträge aufgestellt werden. Dabei werden für alle typischen Arbeitsplätze Maximal- und Minimallöhne bestimmt. Die betrieblichen Organe haben es nun in der Hand, zwischen diesem Spielraum zu variieren, wobei sie zwei Bedingungen zu beachten haben. Die Summe der von ihnen bestimmten Arbeitslöhne darf nicht höher sein als die Summe der generell errechneten Maximallöhne. Die betrieblichen Löhne dürfen die Summe der Maximallöhne nur dann erreichen, wenn sie durch entsprechende Gewinnmittel gedeckt sind, wobei dieser Gewinn (auf der Grundlage des betrieblichen Produktionsplanes) den im vergangenen Jahr ausgewiesenen Gewinn nicht schmälern darf. Damit diese Bedingungen eingehalten werden, muß der betriebliche Tarifvertrag einer Kommission für Tarifverträge vorgelegt werden. Außerdem bedarf er zum Inkrafttreten noch der Zustimmung der örtlichen Gewerkschaft, die im sozialpolitischen Sinne korrektiv zu wirken hat. Dies bedeutet, daß die Gewerkschaft ihr Augenmerk darauf richtet, daß es zu keiner übermäßigen Differenzierung derselben Tarifsätze in branchenähnlichen Betrieben kommt und daß auch innerhalb des Betriebes keine allzu krasse Benachteiligung einzelner Arbeitsgruppen erfolgt.

Bei der betrieblichen Verteilung der Löhne aus dem Gewinn, über die schon weiter oben gesprochen worden ist, und dem Einsatz der Prämien unterliegen die zuständigen betrieblichen Organe lediglich den genannten generellen Beschränkungen. Ob sich hierbei wie auch bei den Grundlöhnen in den einzelnen Betrieben stärker gleichmacherische Tendenzen durchsetzen oder aber die hochqualifizierten Arbeitskräfte lohnpolitisch bevorzugt werden, ist von einer ganzen Reihe betriebsinterner Machtfaktoren abhängig.

Während der Bund, wenngleich mit modifizierten Mitteln, sich vorbehält, die global auszuschüttende Lohnsumme zu begrenzen, hat er sich bei der Preisbildung immer stärker aus der unmittelbaren Intervention zurückgezogen. Ueber

eine ganze Reihe von Reformen hatte man sich bereits 1952 dem System der freien Preisbildung so weit genähert, daß einige jugoslawische Wirtschaftswissenschaftler zu der Feststellung gelangten, daß „. . . zum ersten Male in einem sozialistischen Lande die Bedingungen geschaffen worden sind, unter denen sich die Preise aller Güter (auch der Kapitalgüter) frei unter dem Einfluß von Angebot und Nachfrage bilden"[7]. In einigen Bereichen wurde jedoch das System der freien Preisbildung nicht zugelassen. So wurden für einige Grundstoffe (Kohle, Koks, Energie, Kupfer und einige weitere Schlüsselrohstoffe) nach wie vor Höchstpreise festgesetzt, die nicht überschritten werden dürfen. Diese Höchstpreise sind aus Gründen des Schutzbedürfnisses für die verarbeitenden Industrien belassen worden, um die Grundstofferzeuger nicht in eine monopolartige Stellung zu bringen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß diese Höchstpreise unveränderlich sind. So hat die Regierung im Verlauf der Jahre gewisse Korrekturen bei einer ganzen Reihe der genannten Rohstoffe zugelassen, um im Falle eines nicht kostendeckenden Wirtschaftens direkte Subventionen zu vermeiden.

Eine ähnliche Regelung zum Schutz der Verbraucher findet sich im Stop der Kleinhandelspreise für Brot, Milch, Oel, Zucker und Salz. Dagegen sind alle übrigen Kleinhandelspreise für Konsumwaren frei und bilden sich ausschließlich auf der Kalkulationsgrundlage der Unternehmungen.

Um jedoch die Gewinne nicht zu stark wachsen zu lassen, können auch die Wirtschaftskammern und Fachvereinigungen eine gewisse mittelbare Kontrolle ausüben. Diese erstreckt sich darauf, daß die in den Fachverbänden vereinigten Unternehmungen sich auf eine allgemein akzeptierte Gewinnrate einigen, die dann als Richtlinie für die Branchenbetriebe dient. Im Falle der Nichtbeachtung können von den Fachvereinigungen auf dem Wege einer internen Ehrengerichtsbarkeit Strafen ausgesprochen werden. Aber die Regel ist doch, daß hierbei die Marktnachfrage die wirksamere Entscheidung trifft und solchen Tendenzen einen Riegel vorschiebt.

Neben der vorherrschenden freien Preisbildung zeigen die noch bestehenden Interventionsreste in diesem Bereich deutlich zwei Richtungen: 1. den Inflationstendenzen durch die Fixierung der Preise von Schlüsselgrundstoffen kontinuierlich entgegenzuwirken; 2. gewisse sozialpolitische Aspekte zugunsten der schwach verdienenden Bevölkerungsschichten zu wahren. Trotzdem sind innerhalb des jugoslawischen Wirtschaftssystems gewisse inflationäre Entwicklungen nicht ganz zu vermeiden gewesen.

Neben den bereits genannten Interventionsaspekten hat sich der Bund auch eine gewisse Beeinflussung des Konsums vorbehalten. Dies geschieht im wesentlichen über die Umsatzsteuer, Teilzahlungskredite und den immer mehr an Bedeutung verlierenden Regreß.

Eine Regreßzahlung an den Produzenten erfolgt heute nur noch bei der Braunkohlenproduktion. Hiermit wird der Verkaufspreis auf dem Markt unter den Gestehungskosten gehalten, um die Haushalte vom Verbrauch der industriell benötigten Kohle abzulenken und zum Verbrauch von Braunkohle anzuhalten. Aber auch hier soll in nächster Zeit der Weg der Konsumentenkredite beschritten

[7]) D. Miljević, „Razvoj privrednog sistema FNRJ" (Die Entwicklung des Wirtschaftssystems der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien), Belgrad 1955.

werden, ein System, das in den letzten Jahren immer stärker ausgebaut worden ist. Waren die Kredite bisher fest an bestimmte Verbrauchsgüter gebunden, um damit gewisse Lagerbestände zu verringern, soll das System der Verbraucherkredite schon in nächster Zeit so weit liberalisiert werden, daß dieses Mittel der Verbrauchspolitik fortfallen würde.

DIE STEUERPOLITISCHE REGULIERUNG DES VERBRAUCHS

Das wichtigste Instrument für die Beeinflussung der Verbrauchspolitik ist jedoch nach wie vor die Umsatzsteuer. Mit diesem Instrument des Gesellschaftsplanes hat die Regierung ein recht variables Mittel in der Hand. Die jugoslawische Umsatzsteuer unterscheidet sich grundsätzlich dadurch von der Umsatzsteuer im sowjetischen Wirtschaftssystem, daß sie hier die Aufgabe der Gewinnabschöpfung hat. In Jugoslawien dagegen ist die Umsatzsteuer ein echter kostenbildender Faktor, dessen Veränderung einen erheblichen Spielraum für die Konsumpolitik ermöglicht. Auch hierbei ist das Prinzip der „zentralen Planung" durchbrochen. Für gewisse Erzeugnisse können die Republiken, ja sogar Kreise und Kommunen selbständig Umsatzsteuersätze bestimmen, deren Erträge in ihre eigenen Budgets fließen. Ueberhaupt ist die Umsatzsteuer einer der wichtigsten Faktoren zur Finanzierung des Bundesbudgets (47 vH aller Mittel), die durch die Beiträge zu den Budgets (42 vH) und die 1959 eingeführte direkte Einkommensteuer für Einnahmen über 500 000 Dinar im Jahre (bevorzugte Verdiener) ergänzt wird.

Damit wäre in großen Umrissen das jugoslawische System der Planung beschrieben. Es kommt noch hinzu, daß von der monetären Seite die Nationalbank darauf zu achten hat, daß die Planbestimmungen von den Unternehmungen eingehalten werden und keine Verwendung betrieblicher Mittel für nicht erlaubte Zwecke erfolgt. Somit haben die Banken eine Form „gesellschaftlicher Kontrolle" übernommen, aus der sie jedoch keinerlei Weisungsbefugnisse für die Geschäftstüchtigkeit der Unternehmungen herleiten können.

Zieht man das Fazit des wirtschaftspolitischen Experiments in Jugoslawien bzw. setzt man es in Beziehung zu anderen Wirtschaftssystemen, so drängen sich folgende Schlußfolgerungen auf.

Wie in den westlichen Marktwirtschaften, wird auch in Jugoslawien die Produktion, bei gesellschaftlichem Eigentum an den Produktionsmitteln und einem dezentralisierten Wirtschaftsaufbau, selbständig kalkulierenden Einheiten auf eigene Rechnung überlassen, wobei diese auf das Prinzip der Kostendeckung verwiesen sind. Die Unternehmungen konnten in diesem Sinne selbständig werden, als ein Markt entstand und mit ihm ein einheitliches Kriterium für die Messung des wirtschaftlichen Erfolges geschaffen worden ist: die Gewinnmaximierung. Dadurch wurden alle quantitativen Produktionsauflagen überflüssig und außerdem den zuständigen Unternehmensinstanzen echte Leitungsfunktionen zurückgegeben. Im Einsatz der Produktionsfaktoren, in der Preisgestaltung, in der quantitativen und qualitativen Bestimmung der Produktion und ihres Absatzes verfügen die Unternehmungen über volle Selbständigkeit. In allen diesen Fällen gilt es, marktgerechte Alternativen zu wählen, die die Erfolgschancen der Unter-

nehmungen vergrößern. Zwar partizipieren an den Gewinnen noch viele politisch-territoriale Einheiten, aber ebenso auch die Betriebsleitung und die Belegschaften. Diesen Gewinnen, die sich in den Mitteln zur freien Verfügung und in den zusätzlichen Löhnen aus dem Gewinn ausdrücken („Unternehmungsprofiten"), steht andererseits ein echtes „Unternehmungsrisiko" gegenüber, das in der Lohnhaftung liegt. Denn bei schlechter Geschäftsführung droht neben dem Verlust des Arbeitsplatzes ein Lohnabzug in Höhe von 40 vH der garantierten Mindestlöhne.

DAS MISCHSYSTEM ALS MITTEL ZUR BESCHLEUNIGTEN INDUSTRIALISIERUNG

So unterscheidet sich das jugoslawische Wirtschaftssystem von den „klassischen" Marktwirtschaften durch einen stärkeren Grad kontinuierlicher Intervention. Daß die volle Auswirkung des Rentabilitätsprinzips eingeschränkt worden ist, gehört zu den spezifischen Aspekten der jugoslawischen Synthese von Marktwirtschaft und Planung. Dieser Tatbestand macht jedoch gleichzeitig darauf aufmerksam — und dies dürfte eine der wichtigsten, wenngleich nicht allzu oft diskutierten Thesen in der Auseinandersetzung zwischen dem Ostblock und Jugoslawien sein —, daß eine völlig den freien Marktgesetzen untergeordnete Wirtschaft, insbesondere auf einer niedrigen industriellen Entwicklungsstufe, gewisse Schwierigkeiten in der Beschaffung der notwendigen Investitionsmittel hat. Die praktische Seite dieses Problems ist bislang durch die in nicht unerheblichem Ausmaße nach Jugoslawien fließenden Auslandskredite überdeckt worden. Dennoch besteht es vor allem in Hinsicht auf eine weitere Beschleunigung der jugoslawischen Industrialisierung auch heute noch. Zweifellos stellt die Dezentralisierung in Jugoslawien mit der Erweiterung des Spielraums der Entscheidungsfreiheit ein wirksames Produktionsstimulans dar. Andererseits beinhaltet die Kompetenzüberweisung an die Unternehmungen und deren Belegschaften einen Trend zu einer stärker konsumorientierten Wirtschaftspolitik. In Jugoslawien beginnt man außerdem die Erfahrung zu machen, daß an die Stelle der abgelösten zentralen Wirtschaftsbürokratie nun dezentralisierte Kräfte treten, die ihre eigenen Interessen über die der Gesellschaft stellen.

Für Jugoslawien muß auch die Frage offen bleiben, ob bei einer dezentralisierten Verfügungsgewalt über die Investitionsmittel weniger oder mehr Reibungsverluste als bei zentraler Planung anfallen würden. Daß es auf der Grundlage der Gewinnmaximierung zwar vorübergehend durchaus zu einem marktgerechteren Einsatz der Produktionsmittel kommen kann, besagt nicht, daß hier, auf weite Sicht gesehen, nicht ein ebenso großer volkswirtschaftlicher Werteverlust eintreten kann wie bei unvollkommen-schlechter Planung.

Solange die Entwicklungsländer noch kein funktionsfähiges Marktsystem errichtet haben und außerstande sind, die notwendigen Wettbewerbsmechanismen einzuführen, wird die Versuchung anhalten, zu einem stärker gelenkten Wirtschaftssystem Zuflucht zu nehmen.

Die Organisation der Industrie in der Tschechoslowakei

Von Helmut Slapnicka

DIE VERSTAATLICHUNG[1]

Die Verstaatlichung der Industrie in der Tschechoslowakei ist nicht erst eine Folge des kommunistischen Putsches vom Februar 1948. Schon am 31. August 1945 standen 9045 Industriebetriebe, in denen 923 486 Arbeiter beschäftigt waren, wegen der „staatlichen Unzuverlässigkeit" ihrer Eigentümer unter nationaler Verwaltung und wurden später konfisziert[2]. Weitere 3119 Industriebetriebe wurden auf Grund der Nationalisierungsdekrete des Staatspräsidenten *Beneš* vom 24. Oktober 1945[3] verstaatlicht. (Das Gesetz spricht von einer „Nationalisierung durch Verstaatlichung".) Ende 1945 befanden sich bereits 60 vH aller Industriebetriebe, in denen 80 vH der Industriearbeiter beschäftigt waren, in Staatseigentum[4]. Die zweite Nationalisierungswelle[5] dehnte 1948 den Kreis der zu nationalisierenden Betriebe schließlich so weit aus, daß nur noch 5,1 vH aller Industriearbeiter in Privatbetrieben beschäftigt waren[6]; 1951 war der private Sektor bereits zur Gänze liquidiert[7].

DIE NATIONALUNTERNEHMEN[8]

Aus dem Bestand der konfiszierten Industriebetriebe und der während der ersten Etappe nationalisierten Betriebe wurden 241 Nationalunternehmen (ohne die Lebensmittelindustrie) gebildet[9]. Man hat es bewußt vermieden, an die Staatsbetriebe der Ersten Republik (Post, Eisenbahn, Tabakregie usw.) anzuknüpfen, deren etwaige Abgänge aus dem Staatshaushalt gedeckt werden mußten (Ges. Nr. 404/1922, RegVO Nr. 206/1924). Vielmehr wurde bestimmt, daß die Nationalunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen, rechtlich und wirtschaftlich selbständig und vom Staatshaushalt unabhängig sind; nur ihre Ueberschüsse werden an den Staat abgeführt. Man wählte hierfür die Rechtsform einer juristischen Person, die sich im Eigentum des Staates befindet, für die aber der Staat nicht haftet und deren Rechtshandlungen ihn weder berechtigen noch verpflichten. Das Risiko des Staates ist auf das eingebrachte Vermögen beschränkt. Im Grundbuch, Wasserbuch, Gewerberegister usw. wird das Nationalunternehmen als Eigentümer eingetragen. Das Verhältnis zum Staat hat man sich nach der Art einer Aktiengesellschaft oder G. m. b. H. mit einem einzigen Gesellschafter — dem Staat — vorgestellt (One man companies). Die Nationalunternehmen sind Vollkaufleute, auch wenn sie keine im Handelsgesetzbuch aufgezählte Tätigkeit entfalten, und werden ins Handelsregister eingetragen; ihrer Firmenbezeichnung ist der Zusatz „Nationalunternehmen" beizufügen.

Das *Stammvermögen* der Nationalunternehmen kann nur mit Genehmigung des zuständigen Ministeriums geändert werden. Der Reservefonds wird aus Zuweisungen von 20 vH des Gewinns und des außerordentlichen Gewinns gespeist und beträgt maximal 35 vH des Stammvermögens. Ein Verlust kann, wenn er ein Viertel des Stammvermögens übersteigt, von diesem abgeschrieben werden.

Die *Leitung* des Nationalunternehmens obliegt einem Vorstand mit einem Direktor an der Spitze. Die Mitgliederzahl des Vorstandes schwankt zwischen

3 und 12; ein Drittel wird von der Belegschaft aus ihrer Mitte gewählt, zwei Drittel werden ernannt. Der Direktor ist automatisch Vorsitzender des Vorstandes, vertritt den Vorstand nach außen und kann Beschlüsse des Vorstandes sistieren. Er ist jedoch nur zu rechtlichen Handlungen ermächtigt, die mit der Führung des Unternehmens zusammenhängen[10].

Da die Gewinne der Nationalunternehmen an den Staat abzuliefern sind, ist die *Finanzierung* einer weiteren Ausgestaltung aus eigenen Mitteln unmöglich. Die Kreditaufnahme durch Nationalunternehmen und ihren Zahlungsverkehr regelt das Gesetz Nr. 51/1948, das noch vor dem Februar-Putsch von der Regierung am 16. Januar 1948 einstimmig beschlossen, vom Parlament allerdings erst am 11. März 1948 verabschiedet wurde[11]. Investitionskredite darf nur der „Fonds der nationalisierten Wirtschaft" bzw. die Investitionsbank gewähren, Produktionskredite dürfen nur im Rahmen des genehmigten Haushaltsplanes aufgenommen werden. Zu diesem Zwecke darf jedes Nationalunternehmen nur mit einer für den betreffenden Industriezweig spezialisierten Geldanstalt in Verbindung stehen. Nationalunternehmen dürfen sich gegenseitig weder Kredit gewähren noch ihre Forderungen kompensieren. Der gesamte Geldverkehr darf nur im Ueberweisungswege, keinesfalls bar erfolgen. Die Nationalunternehmen liefern Zinsen ($3^1/_2$ vH) vom Stammvermögen und vom Reservefonds an den „Fonds der nationalisierten Wirtschaft" ab.

DIE „INDUSTRIEVERFASSUNG" DES JAHRES 1950[12]

Trotz aller Kritik der Kommunistischen Partei an der Kompromißlösung des Jahres 1945 und ihrer Vorwürfe, die Nationalunternehmen seien zwischen 1945 und 1948 von kapitalistischem Gedankengut geleitet gewesen, änderten die Gesetze des Jahres 1948 nichts an der Organisation, der Rechtsform und der Finanzierung der Nationalunternehmen, sondern dehnten lediglich den Kreis der zu nationalisierenden Unternehmen so weit aus, daß nur noch 5 vH der Industriekapazität dem privaten Sektor verblieb.

Erst das Jahr 1950 brachte einen Umbau der Nationalunternehmen, der sie von den „kapitalistischen Ueberbleibseln" befreien sollte. Am 26. Juli 1950 wurden fünf Gesetze bzw. Verordnungen verlautbart, die in ihrer Gesamtheit als neue „Industrieverfassung" bezeichnet wurden: das Gesetz Nr. 103/1950 handelt von den nationalen Industrieunternehmen, das Gesetz Nr. 104/1950 von der Finanzierung der National- und Kommunalunternehmen, mit Verordnung Nr. 105/1950 wird das Statut der Industrieunternehmen verlautbart, Gesetz Nr. 106/1950 ändert die Nationalisierungsbestimmungen auf dem Gebiet des Bergbaues und der Industrie und das Gesetz Nr. 108/1950 auf dem Gebiet der Lebensmittelindustrie.

Die Reform führte vor allem eine starke Annäherung an das Vorbild der Sowjetunion herbei. Die bisher umstrittene *Eigentumsfrage* wird dahingehend klargestellt, daß es sich um Staatseigentum handelt, das den Nationalunternehmen zur Verwaltung übertragen ist. Es ist ihnen verboten, das ihnen übertragene Eigentum zu veräußern, ein gegen diese Bestimmung verstoßendes Rechtsgeschäft ist nichtig. Auch im Grundbuch wird als Eigentümer der Staat (nicht, wie bisher, das Nationalunternehmen) eingetragen. Die bisherige *kollektive Leitungsform*, die schon seit 1948 schrittweise abgebaut worden war, wird nunmehr

beseitigt und die verantwortliche Leitung durch eine einzige Person festgelegt, nämlich den vom zuständigen Minister ernannten Direktor.

Bisher war die Tendenz vorherrschend, die konfiszierten und nationalisierten Betriebe zu möglichst großen Unternehmen zusammenzufassen: Aus rund 5500 nationalisierten Betrieben der 1. und 2. Verstaatlichungsetappe und etwa 2000 „Konfiskaten" im Bereich des Industrieministeriums hat man 248 Nationalunternehmen gebildet; ein Nationalunternehmen umfaßte also durchschnittlich 30 bisherige Betriebe. Im Bereich des Ministeriums für Lebensmittelindustrie waren auf Grund des Dekrets Nr. 101/1945 nur 125 Betriebe verstaatlicht und daraus 111 Nationalunternehmen gebildet worden; im Laufe des Jahres 1948 wurden weitere 1040 Betriebe verstaatlicht. Durch ihre Eingliederung und die Konfiskation von 485 Betrieben erhöhte sich die Zahl der Nationalunternehmen im Bereich des Ministeriums für Lebensmittelindustrie auf 189.

Nunmehr setzte die entgegengesetzte Entwicklung ein: Die Zahl der Nationalunternehmen im Bereich des Industrieministeriums wurde durch Teilung von 248 auf 653, im Bereich des Ministeriums für Lebensmittelindustrie von 189 auf 225 erhöht.

Gegenüber der bisherigen Auffassung von den Nationalunternehmen als einer selbständigen Vermögensmasse wurde nunmehr die Personalgemeinschaft der Werktätigen stärker betont; ihnen wird ein Anteil am planmäßigen Gewinn und an der Planüberschreitung gesichert. Diese Zahlungen erfolgen aus dem Betriebsfonds der Werktätigen, über den der Direktor verfügungsberechtigt ist. Auch für den Direktor selbst ist bei Planüberschreitung eine Geldbelohnung aus den Mitteln des zuständigen Ministeriums vorgesehen. Vor allem wird aber die Abhängigkeit des einzelnen Nationalunternehmens von den Zielen des Fünfjahrplanes unterstrichen, in dem alle zu ergreifenden Maßnahmen vorgezeichnet sind.

Das neue *Statut* ist nicht in der üblichen Weise formuliert, sondern wendet sich in erzählendem Ton an alle im Betrieb Tätigen, denen es die Vorgänge im Betrieb und die Zusammenhänge mit dem Wirtschaftsplan verständlich machen will; es ist eine Art Lehrbuch, das sich an alle wendet, die in einem Nationalunternehmen beschäftigt sind, und wurde in 500 000 Exemplaren verbreitet.

Die *Finanzierung*[13] wurde nunmehr einheitlich für alle National- und Kommunalunternehmen geregelt (mit Ausnahme der verstaatlichten Banken und Versicherungen), mit dem Unterschied freilich, daß die Bestimmungen für die Nationalunternehmen bereits am 1. Juli 1950, für die Kommunalunternehmen aber erst am 1. Januar 1951 in Kraft getreten sind. Vorbild ist auch hier die „Kontrolle durch den Rubel", wie sie in der Sowjetunion geübt wird. Es gab keine Investitionskredite mehr, sondern nur noch Betriebskredite, sofern sie aus saisonbedingten Gründen benötigt wurden. Sie wurden aus dem „Fonds der nationalisierten Wirtschaft" gewährt, in den nach wie vor der Gewinn und die Verzinsung des Stammvermögens flossen.

Schon ein Jahr später, am 1. Januar 1952, wurde die Finanzierung der Nationalunternehmen neu geregelt[14]: Das Gesetz Nr. 106/1951 traf Bestimmungen über die Finanzpläne der National- und Kommunalunternehmen und ihre Beziehungen zum Staatshaushalt. Es beseitigte die bisherige Finanzierung durch den „Fonds der nationalisierten Wirtschaft". Die Ablieferungen (Gewinn, Ueber-

schuß der eigenen Umlaufmittel) und die Zuweisungen (für Investitionen, zur Ergänzung der eigenen Umlaufmittel, für planmäßige Verluste) aller Nationalunternehmen im Bereich eines Ministeriums sind ab 1952 im Staatshaushalt enthalten. Das Gesetz regelte ferner die Ausstattung der Nationalunternehmen mit Grund- und Umlaufmitteln. Die praktische Bedeutung dieser Regelung geht daraus hervor, daß 1953 die Gewinnabführung der Nationalunternehmen und die von ihnen entrichtete Umsatzsteuer 75 vH aller Staatseinnahmen ausmachten.

DIE LENKUNG DER INDUSTRIE[15]

Die Zentralorgane der Industrie bzw. die Gebietsorgane für die Slowakei wurden gleichfalls als Nationalunternehmen konstruiert, die selbständige juristische Personen sind, als Einzelkaufleute ins Handelsregister eingetragen wurden und von einem Vorstand mit einem Direktor an der Spitze geleitet wurden. Für den Bergbau und die Schlüsselindustrien wurden 11, später 14, für die Lebensmittelindustrie 6, später 5 solcher *Zentralorgane* geschaffen[16]. In oberster Instanz sind das Industrieministerium bzw. das Ernährungs-, Informations-, Gesundheitsministerium usw., in der Slowakei die entsprechenden Kommissariate zuständig.

1948 erfuhr der Kompetenzbereich der Generaldirektionen eine wesentliche Aenderung: Infolge der Verstaatlichung des Handels oblag ihnen nun nicht mehr die Sorge für den Absatz der in den einzelnen Betrieben hergestellten Produkte, sie blieben vielmehr auf die zentrale Lenkung der Produktion beschränkt. Mit Wirkung vom 1. Oktober 1951 wurden die General- und Gebietsdirektionen aufgehoben (Gesetz Nr. 74/1951, Paragraph 5). Sie wurden jetzt als „überflüssige Zwischenglieder“ bezeichnet und ihre Beseitigung damit begründet, daß sie in zu starkem Maße Verwaltungs- und Handelsfunktionen statt produktionstechnische Aufgaben erfüllt hätten[17].

An die Stelle der bisherigen Generaldirektionen traten nach sowjetischem Vorbild *Hauptverwaltungen* als Bestandteile der betreffenden Ressortministerien. Während die Ministerien gegenüber den Generaldirektionen als vorgesetzte Instanz fungierten, sind die Hauptverwaltungen Abteilungen der Ministerien. Der bisherige dreistufige Aufbau (Betrieb — Generaldirektion — Ministerium) wird durch einen zweistufigen (Betrieb — Hauptverwaltung) ersetzt. An der Spitze einer Hauptverwaltung oder mehrerer branchenähnlicher Hauptverwaltungen steht in der Regel ein stellvertretender Minister. Neben den Hauptverwaltungen für einzelne Produktionszweige bestehen in jedem Ministerium eine Hauptverwaltung für den Absatz und für die Versorgung. Die Hauptverwaltungen für Versorgung und für Absatz sind juristische Personen.

Gleichzeitig mit diesem Umbau der Wirtschaftsorganisation erfolgte eine Reorganisation der Ministerien (Regierungsverordnung Nr. 74/1951): Das Ministerium für Schwermaschinenbau wurde in fünf selbständige Spezialministerien geteilt, nämlich für Brennstoffe und Energiewirtschaft, für Hüttenindustrie und Erzbergbau, für chemische Industrie, für Schwermaschinenbau und für allgemeinen Maschinenbau; das Ministerium für Leichtindustrie gab seine Kompetenz auf dem Gebiet der Holz- und Papierindustrie an das neuerrichtete Ministerium für Forste und Holzindustrie ab[18].

KOMMUNALUNTERNEHMEN[19]

Die Verfassung vom 9. Mai 1948 unterscheidet Nationaleigentum, das sich in Händen des Staates befindet, und solches, das nicht von gesamtstaatlicher Bedeutung ist, sondern nur der Bevölkerung einer Gemeinde, eines Bezirks oder eines Kreises dient und sich in Händen der örtlichen Verwaltungsbehörde befindet (Art. 149). Es wird ausdrücklich als Kommunaleigentum bezeichnet[20]. Art. 156 der Verfassung bestimmt, daß es in einer den Nationalunternehmen ähnlichen Form organisiert werden kann. Zur Durchführung dieser Verfassungsbestimmung erging noch im gleichen Jahre das Gesetz über die Kommunalunternehmen (Gesetz Nr. 199/1948), im folgenden Jahre das Statut der Kommunalunternehmen (Regierungsverordnung Nr. 10/1949) und 1950 das Gesetz über Wohnungs-Kommunalunternehmen (Nr. 110/1950).

Die „jüngeren Schwestern" der Nationalunternehmen, die Kommunalunternehmen, sind wie jene juristische Personen, die im Unternehmensregister eingetragen werden. Nach wie vor bleiben Wirtschaftszweige von gesamtstaatlicher Bedeutung, vor allem die Verarbeitung der zentral gelenkten Rohstoffe, den Nationalunternehmen vorbehalten. Die Kommunalunternehmen bleiben auf Aufgaben rein örtlicher Bedeutung beschränkt, in erster Linie haben sie sich mit Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten zu befassen und der Erschließung örtlicher Rohstoffquellen zu dienen. Das Statut unterscheidet individuelle Unternehmen, die für eine Gemeinde bzw. einen Bezirk oder einen Kreis bestimmt sind, oder Gebietsunternehmen, zu deren Errichtung und Führung sich mehrere Gemeinden, Bezirke oder Kreise zusammenschließen, ferner einfache und vereinigte Unternehmen, je nachdem sie einen einzelnen Wirtschaftszweig umfassen oder mehrere verschiedene Unternehmen unter einer einheitlichen Leitung. Die Kommunalunternehmen entstanden in den Jahren 1949—1950 vorwiegend durch Sozialisierung der selbständigen Handwerks- und Handelsbetriebe, die bisher von der Verstaatlichung ausgenommen waren. Als ihre Aufgabe bezeichnete es der damalige Innenminister V. *Nosek*[21], „die letzten Reste der Bourgeoisie aus ihren Positionen zu verdrängen".

War die Gesetzgebung der Jahre 1948 und 1949 noch vom Gedanken der örtlichen Selbstverwaltung beeinflußt (Kommunaleigentum!), so brachte die Novellierung des Jahres 1950 (Gesetz Nr. 167/1950, Statut: Regierungsverordnung Nr. 35/1951) insofern eine grundlegende Aenderung, als sie die Kommunalunternehmen als Sonderformen der Staatsunternehmen auffaßt und kein Kommunaleigentum mehr kennt, sondern nur mehr ein einheitliches Staatseigentum.

Die *Finanzierung* ist seit dem 1. Januar 1951 der der Nationalunternehmen angepaßt (Gesetz Nr. 104/1950). Die Einbeziehung in den Staatshaushaltsplan erfolgte zunächst über den „Fonds der nationalisierten Wirtschaft"; im Jahre 1952 über den Finanzplan des Innenministeriums (bzw. des slowakischen Kommissariats für Inneres) und seit dem 1. Januar 1953 über die Haushaltspläne der zuständigen Nationalausschüsse (Gesetze Nr. 106/1951 und Nr. 83/1952).

1953 wurde ein eigenes *Ministerium für örtliche Wirtschaft* errichtet (Regierungsverordnung Nr. 77/1953), auf das die bisher vom Innenministerium ausgeübten Aufgaben in Angelegenheiten der Kommunalunternehmen übergingen. Das Ministerium und das slowakische Kommissariat für örtliche Wirtschaft wurden

jedoch mit Wirkung vom 31. März 1958 wieder aufgelöst und ihre Kompetenz größtenteils auf die Vollzugsorgane der Kreisnationalausschüsse übertragen (Regierungsverordnung Nr. 10/1958). Ab 1. November 1959 besteht als Organ der Regierung eine „Verwaltung für die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft" und als Organ des slowakischen Kollegiums der Kommissare eine „Verwaltung für die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft in der Slowakei" (Regierungsverordnung Nr. 66/1959); ihnen obliegt die einheitliche Regelung der Lohn- und Preisfragen im Bereich der örtlichen Wirtschaft sowie die Wohnungsbewirtschaftung.

Weitere organisatorische Aenderungen werden auf dem Gebiet der örtlichen Industrie durch die neue Gebietseinteilung des Staates ausgelöst werden, die die Zahl der Kreise, in die das Staatsgebiet eingeteilt ist, von 19 auf 10 und die Zahl der Bezirke von 270 auf 108 herabsetzt. Die beabsichtigte Verlagerung des Schwergewichts der gesamten Verwaltung auf die Bezirksebene wird dazu führen, daß die bisherigen, fachlich spezialisierten Kommunalunternehmen in Bezirksindustrieunternehmen (unter Verzicht auf eine branchenmäßige Spezialisierung) umgewandelt werden[22].

DIE REFORM DES JAHRES 1955[23]

Am 10. Jahrestag der Industrieverstaatlichung, am 24. Oktober 1955, erging ein neues Gesetz (Nr. 51/1955) über die Nationalunternehmen, das seit dem 1. Januar 1956 in Kraft ist. Das Statut der nationalisierten Industrieunternehmen aus dem Jahre 1950 (Regierungsverordnung Nr. 105/1950) wurde durch „Grundsätze eines Statuts der nationalen Produktionsunternehmen" (Regierungsbeschluß vom 22. Februar 1956, Nr. 458) ersetzt. Die Leitung der Unternehmen liegt danach in der Hand einer einzelnen Person, des Direktors, der jedoch die Weisungen seiner vorgesetzten Organe (des Direktors der Hauptverwaltung bzw. des Ministers) durchzuführen hat (Prinzip des demokratischen Zentralismus). Die Verwaltung erfolgt nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip (Methode der wirtschaftlichen Rechnungsführung, Chosrastschot[24]), d. h., der Betrieb ist bei der Verfügung über die ihm durch den Staat zugewiesenen Mittel selbständig und hat das Recht, innerhalb der Grenzen des Planes Wirtschaftsverträge mit anderen Wirtschaftsorganen abzuschließen, Bankkredite in Anspruch zu nehmen und eine selbständige Bilanz aufzustellen; der festgelegte Plan ist mit den geringsten Verlusten zu erreichen, die festgelegten Normen für den Verbrauch der Rohstoffe, Energien usw. dürfen nicht überschritten werden, der Maschinenpark ist rationell auszunützen, die Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit anzustreben, das sozialistische Eigentum sorgfältig zu behandeln und alle Maßnahmen zu ergreifen, die eine Steigerung der Rentabilität des Unternehmens ermöglichen; die Verwaltung trägt die materielle Verantwortung für das Ergebnis ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und für das ihr zur Verwaltung übertragene sozialistische Eigentum; schließlich sind die Voraussetzungen für die materielle Interessiertheit der Leitung wie auch der Beschäftigten an den Ergebnissen der Arbeit zu schaffen. Die Betriebsmittel, bisher als „Stammvermögen" bezeichnet, werden in einen Grundfonds und in einen Umlauffonds unterteilt. Nationalunternehmen können nur solche Rechte erwerben und Verpflichtungen eingehen, die im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer ihnen durch den Wirtschaftsplan oder durch die Weisung vorgesetzter Organe zugewiesener Aufgaben stehen; andere Rechtsgeschäfte sind ungültig.

DIE DEZENTRALISATION 1958[25]

Auf Grund eines Referates von Ministerpräsident Viliam *Široký*[26] genehmigte das Zentralkomitee der KPČ am 25. Februar 1958 ein neues Organisationssystem für die Industrie- und Bauwirtschaft, das am 1. April 1958 in Kraft trat[27]. Seinen Niederschlag in der Gesetzgebung fand dieser Beschluß des ZK erst viele Monate später im Gesetz vom 17. Oktober 1958 (Nr. 67/1958), das am 7. November 1958 in Kraft trat, aber ausdrücklich alle im Einklang mit seinen Bestimmungen vorher getroffenen Maßnahmen konvalidiert. Das Gesetz ändert nicht weniger als 44 der 60 Paragraphen des Gesetzes Nr. 51/1955. Neben zahlreichen Neuerungen auf arbeitsrechtlichem Gebiet, über die Kollektivverträge, den Betriebsfonds der Werktätigen usw. enthält das Gesetz eine völlige Neuregelung des Aufbaues der Staatsunternehmen. Das Finanzministerium hatte im Erlaßweg schon im Mai 1958 eine Neuregelung der Finanzierung der Staatsunternehmen vorgenommen[28].

Die bisherigen Hauptverwaltungen, Trusts und Kombinate werden aufgelassen. Der nunmehrige Aufbau der produktionstechnischen oder wirtschaftlichen Einheiten unterscheidet drei Formen:

selbständige Nationalunternehmen;
Konzerne, bestehend aus einem Leitunternehmen und einem oder mehreren Zweigunternehmen oder Zweckorganisationen;
Unternehmensvereinigungen.

Die Form des selbständigen Nationalunternehmens wird gewählt, wenn sich der ganze wirtschaftliche und technische Prozeß innerhalb eines Unternehmens abspielt. Ist die Produktion eines Wirtschaftszweiges auf mehrere Unternehmen verschiedener Größe und Bedeutung verteilt, so wird der bedeutendste von ihnen Leitunternehmen, die übrigen Zweigunternehmen. Kommt in einem Produktionszweig keinem der bestehenden Unternehmen eine leitende Stelle zu (z. B. in der Lebensmittelbranche, in der Bauindustrie usw.), so werden die einzelnen Unternehmen zu einer Vereinigung zusammengefaßt und für sie ein eigenes leitendes Organ geschaffen.

Alle Nationalunternehmen arbeiten nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip. Leitunternehmen und Vereinigungen sind für das Ergebnis der gesamten produktionstechnischen Einrichtung, also auch für die Tätigkeit der Zweigunternehmen und unterstellten Unternehmen, verantwortlich. Zweigunternehmen zahlen dem Leitunternehmen Beiträge für die Kosten der Leitung nur dann, wenn dieses für sie mit beträchtlichen Kosten verbundene Arbeiten (z. B. auf dem Gebiete des Absatzes) durchführt. Unterstellte Unternehmen hingegen haben in jedem Fall Beiträge an die Vereinigung abzuführen. Der Haushaltsplan der selbständigen leitenden Nationalunternehmen und der Vereinigungen ist Bestandteil des Staatshaushalts; Zweigunternehmen und unterstellte Unternehmen haben keine direkte Beziehung zum Staatshaushalt. Der Direktor des Leitunternehmens leitet unmittelbar das Leitunternehmen, garantiert das Funktionieren der produktionstechnischen Einheit und stellt durch die Direktoren der Zweigunternehmen deren Leitung sicher. Der Direktor trifft alle Entscheidungen selbständig; wichtige Angelegenheiten der produktionstechnischen Einheit hat er jedoch vorher mit den Direktoren der Zweigunternehmen zu besprechen. Die Ernennung der Direktoren erfolgt bei selbständigen Nationalunternehmen und leitenden Unterneh-

men durch den zuständigen Minister oder Kommissar, bei Zweigunternehmen durch den Direktor des Leitunternehmens, bei unterstellten Unternehmen durch den Direktor der Vereinigung.

Neben den Nationalunternehmen können vom zuständigen Minister Zweckorganisationen für den Absatz, die Projektierung und dergleichen errichtet werden, und zwar entweder in der Form von Organisationen mit wirtschaftlicher Rechnungsführung (Chosrastschot) oder als haushaltgebundene Organisationen; soweit sie als Organisationen mit wirtschaftlicher Rechnungsführung errichtet sind, sind sie juristische Personen und werden ins Unternehmensregister eingetragen.

Die Neuregelung stellt nicht nur eine einschneidende Dezentralisierungsmaßnahme dar, sondern darüber hinaus eine Abwendung von der bisherigen Tendenz, Wirtschaftsfragen mit den Methoden der Verwaltung zu lösen. Die Beziehungen der Unternehmen untereinander werden jetzt vorwiegend zivilrechtlich in der Form des Abschlusses von Wirtschaftsverträgen geregelt. Das vom Gesetz diktierte Pönale soll gegenüber der Vertragstrafe zurücktreten.

Die bisherigen Industrie- und Baubetriebe wurden nach dem Bericht des Ministerpräsidenten *Široký*[29] in 344 produktionswirtschaftliche Einheiten zusammengefaßt, von denen 276 in der Form von Nationalunternehmen (selbständige Unternehmen und Konzerne) und 68 in der Form von Vereinigungen errichtet wurden. Als Beispiel für die Auswirkungen dieser vorläufig letzten Reform mögen die Unternehmen im Bereich des Ministeriums für Hüttenindustrie und Erzbergbau dienen[30]:

	Zahl der Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl				
	unter 500	500—2000	2000—5000	über 5000	Summe
Vor der Reorganisation:	35	38	15	5	93
Nach der Reorganisation:	—	8	7	9	24

Ministerpräsident *Široký* hat in seiner mehrfach zitierten Rede vor dem ZK der KPČ ausdrücklich in Abrede gestellt, daß die durch die letzte Reform eingeleitete radikale Aenderung der Industrieorganisation das Eingeständnis eines „Krachs“ des bisherigen Systems bedeute. Es handle sich vielmehr um einen Entwicklungsprozeß, der nunmehr in eine neue Phase eingetreten sei. Dieser Entwicklungsprozeß — der übrigens in allen Volksdemokratien parallel verläuft[31] — wird wie folgt geschildert[32]: Am Anfang steht der Zusammenschluß kleiner Betriebe zu größeren, leistungsfähigeren; diese Konzentration der Produktion zwingt zu einer zentralistischen Leitung, denn nur sie ermöglicht eine Kontrolle der Gesamtwirtschaft, die Durchsetzung eines einheitlichen Wirtschaftsplanes gegenüber Sonderinteressen usw. Ist jedoch die Gefahr beseitigt, daß untergeordnete Organe aus Unkenntnis der Zusammenhänge oder aus Achtlosigkeit der Volkswirtschaft Schaden zufügen, so kann eine entgegengesetzte Entwicklung einsetzen: Die Kader haben Erfahrungen sammeln können, die nationalisierte Wirtschaft hat sich konsolidiert, der Aufbau der ökonomischen Basis des Sozialismus ist vollendet, und eine Dezentralisierung kann Platz greifen.

Mögen die Frage der Zentralisierung der Kommandogewalt und das Problem der Regelung der Wirtschaftsbeziehungen durch Verwaltungsakt oder Vertrag gewissen Schwankungen unterliegen — man begründet dies mit der sich ändernden Wirtschafts- und Sozialstruktur, die durch das ständige Fortschreiten auf dem Wege zum Sozialismus bedingt sei —, so besteht hinsichtlich des Wirtschaftssubjekts keinerlei Zweifel: Das ist ausschließlich der Staat, ein Staat, der weder als Polizeistaat aufgefaßt wird, der etwa nur als Marktpolizei Verstöße gegen die Vertragsbeziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten ahndet, noch auch als Wohlfahrtsstaat, der bald da, bald dort mäßigend, fördernd oder anregend in die Wirtschaft eingreift. Der sozialistische Staat ist vielmehr Eigentümer aller Produktionsmittel und disponiert ausschließlich über sie. Er hat damit eine neue, zusätzliche Funktion übernommen. Organe des Staates zur Durchführung dieser Aufgabe sind in erster Linie die Nationalunternehmen, und es bestehen in der Literatur der Sowjetunion und der Volksdemokratien lediglich Meinungsverschiedenheiten darüber, ob diese Nationalunternehmen, denen die Verwaltung von Teilen des Staatseigentums übertragen ist, nur eine operativtechnische Aufgabe erfüllen oder ob sie echte Organe der Staatsverwaltung sind[33].

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. G. *Švamberg*, „Znárodnění" (Nationalisierung) in: „Slovník veřejného práva Československého" (Wörterbuch des tschechoslowakischen öffentlichen Rechts), Bd. 5, Brünn 1948, S. 766—786; L. *Frejka*, „Historie bojů o znárodnění čs. průmyslu" (Geschichte der Kämpfe um die Nationalisierung der tschechoslowakischen Industrie) in: *Tvorba*, 19. Jg., 1950, Nr. 43, S. 1021—1022, und Nr. 44, S. 1055—1057; B. *Kiesewetter*, „Die Wirtschaft der Tschechoslowakei seit 1945", Berlin 1954 (von den widersprechenden Angaben auf S. 13 und 73 sind die auf S. 73 zutreffend).

[2]) *Tvorba*, 19. Jg., 1950, Nr. 43, S. 1021.

[3]) Dekr. Nr. 100—103, Sammlung der Gesetze und Verordnungen. Vgl.: „Die Verstaatlichungen in der Tschechoslowakei 1945—1948" in Europa-Archiv, 7/1949, S. 2035—2039.

[4]) Z. *Madar*, „Vývoj organizace československého průmyslu" (Die Entwicklung der Organisation der tschechoslowakischen Industrie) in: *Právník*, 99. Jg., 1960, S. 412.

[5]) Gesetze vom 28. 4. 1948, Nr. 114 und 115 Samml. d. Ges. u. Vdg., Gesetz vom 5. 5. 1948, Nr. 123 Samml. d. Ges. u. Vdg.

[6]) A. *Neuman:* „Lidově demokratický právní řád ve službách pracujícího lidu" (Die volksdemokratische Rechtsordnung im Dienste des werktätigen Volkes), Prag 1955, S. 43.

[7]) „Deset let rozvoje národního hospodářství a kultury čsl. republiky 1945—1955" (10 Jahre Entwicklung der Volkswirtschaft und Kultur in der ČSR), Prag 1956, S. 4.

[8]) *Švamberg*, a. a. O.; D. Vignes, L'entreprise nationale en Tschécoslovaquie, Paris 1947. M. *Trnec*, „Několik kapitol ze zákona o národních podnicích průmyslových" (Einige Kapitel aus dem Gesetz über die Nationalunternehmen auf dem industriellen Sektor) in: *Právník*, 89. Jg., 1950, S. 365—366.

[9]) *Neuman*, a. a. O., S. 42.

[10]) Rechtsquelle für die Organisation der Nationalbetriebe sind neben den zitierten Nationalisierungsgesetzen (Samml. d. Ges. u. Vdg. Nr. 100/1945, 101/1945) das „Statut der Nationalunternehmen" (RegVO v. 15. 1. 1946, Samml. Nr. 6/1946) und das „Statut der Nationalunternehmen des Lebensmittelsektors" (RegVO v. 9. 4. 1946, Samml. Nr. 77/1946). Durch das Gesetz vom 18. 7. 1946 (Samml. Nr. 165/1946) wurden Strafbestimmungen zum Schutz der Nationalunternehmen erlassen, das Gesetz vom 21. 11. 1946 (Samml. Nr. 228/1946) regelt die Schiedsgerichtsbarkeit über verschiedene Verbindlichkeiten der Nationalunternehmen (ergänzt und geändert durch Gesetz Nr. 272/1948).

[11]) P. *Tomek*, „Financování národních podniků" (Die Finanzierung der Nationalunternehmen) in *Hospodář*, 3. Jg., 1948, Nr. 4, S. 3; „Fond znárodněného hospodářství" (Der Fonds der nationalisierten Wirtschaft) in: *Hospodář*, 3. Jg., 1948, Nr. 47, S. 4; D. *Koutník:* „Financování národních podniků" (Die Finanzierung der Nationalunternehmen) in: *Hospodář*, 3. Jg., 1948, Nr. 19, S. 3.

[12]) A. *Malovský*, „Le nouveau statut des interprises nationales industrielles" in: *Bulletin de Droit Tchécoslovaque*, 8. Jg., 1950, S. 370 ff.; *Neuman*, a. a. O., S. 43—46; *Trnec*, a. a. O., S. 367—375.

[13]) M. *Koudelka*, „Zákon o financování národních a komunálních podniků" (Das Gesetz über die Finanzierung der National- und

Kommunalunternehmen) in: *Právník*, 89. Jg., 1950, S. 376—381.

14) J. *Berák*, „Nová úprava financování národních podniků“ (Die Neuregelung der Finanzierung der Nationalunternehmen) in: *Právník*, 91. Jg., 1952, S. 115—119; M. *Koudelka*, „Československé rozpočtové právo“ (Das tschechoslowakische Haushaltsrecht) in: *Právník*, 92. Jg., 1953, S. 385—386.

15) B. *Andres*, „Nová úprava řízení našeho hospodářství“ (Neuregelung der Lenkung unserer Wirtschaft) in: *Právník*, 91. Jg., 1952, S. 24—35; O. *Schmidt*, „Je generální ředitelství znárodněných podniků úřad?“ (Ist die Generaldirektion der nationalisierten Unternehmen eine Behörde?) in: *Dnešek*, 1. Jg., 1946, S. 342—344; *Neuman*, a. a. O., S. 54 bis 55.

16) Kundmachung des Industrieministeriums, Amtsblatt Nr. 775—785/1946.

17) V. *Pokorný*, „O nové organisaci průmyslu a úloze technické inteligence“ (Ueber die Neuorganisation der Industrie und die Aufgabe der technischen Intelligenz) in: *Tvorba*, 20. Jg., 1951, Nr. 45, S. 1072.

18) Vgl. H. *Slapnicka*, „Tschechoslowakei. Regierung und Verwaltung“ in: *Osteuropa*, 4. Jg., 1954, S. 54—62.

19) *Tylner*, „Zákon o komunálních podnicích“ (Das Gesetz über die Kommunalunternehmen) in: *Právník*, 90. Jg., 1951, S. 112 bis 115; B. *Němec*, B. *Cirkl*, „K otázce financování komunálních podniků“ (Zur Frage der Finanzierung der Kommunalbetriebe) in: *Právník*, 91. Jg., 1952, S. 457—463; M. *Gašpar*, „Riadenie miestneho hospodárstva národnými výbormi“ (Die Lenkung der örtlichen Wirtschaft durch die Nationalausschüsse) in: *Právny obzor*, 43. Jg., 1960, Nr. 4, S. 193 bis 204.

20) Ueber die Parallelerscheinung in der UdSSR, die Kommunalisierung bzw. Munizipalisierung vgl. W. *Meder*: „Probleme des sowjetischen Kommunalrechts“ in: *Verwaltungsarchiv*, 50. Jg., 1959, S. 252—270.

21) Vgl. *Oesterreichische Gemeinde-Zeitung*, 15. 4. 1950, S. 15/16.

22) Vgl. den Beschluß des ZK der KPČ über die Kompetenzerweiterung der Nationalausschüsse und die Ausdehnung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus, in: *Rudé právo*, 14. 4. 1960, S. 3—6; ferner B. *Závada* und L. *Hajíček* in: *Rudé právo*, 13. 5. 1960.

23) J. *Nosek*, „New Law on National Enterprises, Trusts, Combines, and Marketing and Supply Centers“ in: *Highlights of Current Legislation and Activities in Mid-Europe*, 5. Jg., 1957, S. 103—113; M. *Gašpar*, „Zásady riadenia národných podnikov podľa novej právnej úpravy“ (Prinzipien der Lenkung der Nationalunternehmen nach der rechtlichen Neuregelung) in: *Právny obzor*, 39. Jg., 1956, S. 15—22; A. *Baláž*, „Nové štatúty národných podnikov výrobných“ (Neue Statuten der nationalisierten Erzeugungsunternehmen) in: *Právny obzor*, 39. Jg., 1956, S. 269—277.

24) Vgl. W. *Förster*, „Chosrastschot“ in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 1. Jg., 1956/57, S. 107 bis 114.

25) E. *Glaser*, „Národné podniky v novej organizácii národného hospodárstva“ (Die Nationalunternehmen in der Neuorganisation der Volkswirtschaft) in: *Právny obzor*, 42. Jg., 1959, Nr. 1, S. 3—16; „Nástup k novým metodám řízení národního hospodářství“ (Das Beschreiten neuer Lenkungsmethoden in der Volkswirtschaft) in: *Plánované hospodářství*, 1948, Nr. 4, S. 241—244; *Wiener Quellenhefte zur Ostkunde*, Reihe Recht, 2. Jg., 1958, Nr. 2, S. 65 ff. (ČS 1959/7).

26) *Rudé právo*, 28. 2. 1958, Beilage.

27) *Rudé právo*, 27. 2. 1958.

28) Kundmachungen des Finanzministers vom 4. 5. 1958, Amtsblatt Nr. 63 über die eigenen Umlaufmittel der Organisationen mit wirtschaftlicher Rechnungsführung des staatlichen sozialistischen Sektors; Nr. 64 über Finanzierung und Kontrolle der Reproduktion der Grundfonds der Organisationen des staatlichen sozialistischen Sektors; Nr. 65 über Abschreibungen der Grundfonds; Nr. 66 über die Kreditgewährung durch die Tschechoslowakische Staatsbank und über den Rechnungs- und Zahlungsverkehr; vom 6. 5. 1958, Nr. 62 über die Finanzierungsquellen einiger Organisationen mit wirtschaftlicher Rechnungsführung des staatlichen sozialistischen Sektors und über den Ersatz ihrer Verluste.

29) Vgl. Anmerkung 26.

30) *Rudé právo*, 1. 4. 1959.

31) Ueber die am 1. 1. 1958 in *Polen* in Kraft getretene Neuordnung der Industrieverwaltung, die gleichfalls die Selbständigkeit der Unternehmen erweitert und das zentrale Verwaltungssystem abbaut, jedoch Trusts neu schafft, vgl. C. *Poralla* in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 3. Jg., 1958, Nr. 2, S. 123—124. Ueber die Dezentralisierung der Industrie in *Rumänien* im Jahre 1957 vgl. G. *Mergl* in: *Osteuropa*, 7. Jg., 1957, S. 436. In *Ungarn* wird unter Berufung auf das Vorbild der Tschechoslowakei eine Dezentralisierung der Industrie geplant (vgl. z. B. *Magyar Nemzet*, Budapest, 16. 3. 1960). Ueber die „Reform der Wirtschaftslenkung in der *UdSSR*“ vgl. E. *Schulz* in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 2. Jg., 1957, S. 1 bis 12.

32) J. *Spišiak*, „Nová sústava ekonomických podnetov“ (Das neue System der ökonomischen Anregungen) in: *Právnické štúdie*, 6. Jg., 1958, S. 447.

33) Diese Ansicht wird für die Sowjetunion z. B. von *Venediktov* vertreten.

Vom Goldautomatismus zur internationalen Währungskooperation *)

Von Karl Blessing

DER GOLDSTANDARD VOR 1914

Man kann das internationale Währungssystem, das wir heute in der westlichen Welt haben, nur dann voll begreifen, wenn man es als das Ergebnis eines geschichtlichen Prozesses sieht.

Das großartigste und geschlossenste internationale Währungssystem, das die Welt kennt, war der Goldstandard, wie er vor 1914 bestanden hat. Die nationalen Währungen waren in Gold einlöslich und über das Gold fest miteinander verbunden. Die Wechselkurse konnten nur innerhalb der engen Grenzen der Goldpunkte schwanken. War ein Land zu expansiv gewesen und tendierte das allgemeine Preisniveau infolgedessen nach oben — wodurch die Einfuhr zu- und die Ausfuhr abnahm —, so verlor das betreffende Land Gold. Der Goldverlust führte zu einer Verringerung des Geldumlaufes und zwang zu einer restriktiveren Kreditpolitik. Hatte ein Land umgekehrt Goldzufluß, so folgte hieraus eine Ausweitung des Geldumlaufs und eine liberalere Kreditpolitik. Kurz, der Goldstandard sorgte mehr oder weniger automatisch für eine Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen der am Goldstandard beteiligten Länder.

Die Diskontpolitik der Notenbanken war darauf ausgerichtet, den laufenden Anpassungsprozeß zu erleichtern, indem sie die Goldbewegungen zu nivellieren versuchte, sei es, daß sie durch Zinsdruck oder Zinserleichterung das Preisniveau beeinflußte und dadurch vermehrte oder verminderte Warenbewegungen über die Grenzen hinweg auslöste, sei es, daß sie ausländisches Geld durch Veränderung des Zinsniveaus anzog oder abwehrte.

Mit anderen Worten: Die Notenbankpolitik diente ausschließlich oder fast ausschließlich dem Zweck, die Zahlungsbilanzen im Gleichgewicht zu halten. Infolge der engen Verflechtung der Waren-, Geld- und Kapitalmärkte — die Zölle waren verhältnismäßig niedrig, und Kontingente kannte man nicht — verlief der Konjunkturrhythmus in den am Goldstandard beteiligten Ländern ziemlich einheitlich. Meinen Kollegen von damals wäre es vermutlich absurd erschienen, wenn man von ihnen verlangt hätte, in Zeiten der Hochkonjunktur konjunkturdämpfend und in Zeiten des Konjunkturrückschlages konjunkturstimulierend zu wirken. Ihre Einflußnahme war nicht konjunktur-, sondern zahlungsbilanzorientiert.

*) Vortrag, gehalten vor der Mitgliederversammlung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. in Bad Godesberg am 10. Juni 1960.

Der Goldstandard garantierte keine absolute Stabilität des Preisniveaus. Es gab Zeiten, insbesondere solche des Konjunkturaufschwungs, in denen das allgemeine Preisniveau über das ganze Gebiet des Goldstandards hinweg anzog, und es gab Zeiten, insbesondere solche rückläufiger Konjunktur, in denen das allgemeine Preisniveau nach unten tendierte. Derartige Preisänderungen wurden jedoch sozusagen als etwas Gottgegebenes hingenommen. Niemandem wäre es eingefallen, zu verlangen, daß Preisveränderungen dieser Art mit notenbankpolitischen Maßnahmen entgegengetreten wird. Die Währung galt als stabil, wenn die Wechselkurse stabil waren. Im Gegensatz zu heute machte man keinen Unterschied zwischen innerem und äußerem Gleichgewicht. Alle Länder, die am Goldstandard beteiligt waren, hielten sich an seine Spielregeln; ein Nichteinhalten, ein Ausbrechen wäre ihnen wie ein Abweichen vom Pfad der Tugend und der Wohlanständigkeit vorgekommen.

Gewiß, das System des Goldstandards funktionierte nur deshalb so befriedigend, weil der Weltfriede in jener Epoche der Pax Britannica jahrzehntelang gesichert war, und es funktionierte befriedigend, weil es von der City von London, dem Clearinghouse der damaligen Weltwirtschaft und Weltfinanz, äußerst sachkundig gehandhabt wurde. Es funktionierte aber vor allem deshalb so gut, weil, wie gesagt, die Völker damals bereit waren, sich den Spielregeln des Goldstandards zu unterwerfen und ihre Ansprüche an das Sozialprodukt auf dasjenige Maß zu beschränken, das sich aus diesen Spielregeln zwangsläufig ergab. An Vollbeschäftigung um jeden Preis, auch um den der schleichenden Inflation, dachte niemand, und die Wachstumsraten wurden nicht, wie ehedem das Goldene Kalb, angebetet.

Das klassische Goldwährungssystem ist im Ersten Weltkrieg zusammengebrochen, und die Geldmisere, die unsere Zeit bis vor wenigen Jahren kennzeichnete, hat damals ihren Anfang genommen.

DER VERSUCH EINER WÄHRUNGSNEUORDNUNG NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

Dann kam in den zwanziger Jahren der Versuch, wieder Ordnung in das Währungsdurcheinander zu bringen. Man konnte sich dabei keine andere Ordnung als die Vorkriegsordnung vorstellen und nahm diese zum Vorbild. In den Jahren 1924—1925 gingen Deutschland, das britische Empire und Holland erneut zum Goldstandard über; Amerika war auf Goldbasis geblieben; die übrigen Länder folgten später, zuletzt Frankreich. Damit entstand ein neuer internationaler Goldstandard, der in technischer Hinsicht dem Vorkriegsgoldstandard ungefähr ebenbürtig war. Aber dieser neue Goldstandard deckte einen ganz anderen Tatbestand als der alte. Während man von dem alten Goldstandard nur die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz verlangte, mutete man dem neuen Goldstandard zu, ein neues Gleichgewicht zu schaffen, und zwar noch dazu in einer Welt, die tiefgreifend verändert war.

Dieser Versuch ist, wie wir wissen, nicht gelungen. Der bei der Rückkehr zum Goldstandard gewählte Stabilisierungskurs war teils zu hoch (z. B. in England), teils zu niedrig (z. B. in Frankreich). Die erwartete Anpassung der Preise und Löhne sowie der anderen die Zahlungsbilanz bestimmenden Faktoren ist nicht

oder doch nur unvollkommen eingetreten. Die Folge war ein Auseinanderklaffen der Zahlungsbilanzen, ein Auseinanderklaffen, das noch durch die Zahlung von Reparationen und interalliierten Schulden über das tragbare Maß hinaus vergrößert wurde. Wenn die Wechselkurse bis zur Krise von 1931 trotzdem stabil blieben, so nur deshalb, weil die Zahlungsbilanzen in nie gekanntem Ausmaß durch lang- und kurzfristige Kredite künstlich ausgeglichen wurden. Amerika, das an Stelle Englands zum Weltbankier Nr. 1 aufgerückt war, gab bis zum Herbst 1929, bis zum Zusammenbruch der New Yorker Börse, ziemlich wahllos langfristige Anleihen an das Ausland. Und nach 1929, als die Unterbringung langfristiger Anleihen nicht mehr möglich war, beteiligten sich vornehmlich amerikanische Banken an der kurzfristigen Kreditgewährung an Europa. Deutschland nahm diese Anleihen und Kredite und zahlte damit Reparationen, mit dem Ergebnis, daß seine Auslandsschulden schließlich auf den gewaltigen Betrag von nahezu 30 Milliarden Mark anwuchsen. An dem gefährlichen Spiel, kurzfristige Kredite zu geben und zu nehmen, beteiligten sich in den Jahren 1929 und 1930 fast alle Länder, teils als Gläubiger, teils als Schuldner. Frankreich, das nach der Stabilisierung des Franc eine hochaktive Zahlungsbilanz hatte, gab kurzfristige Kredite an England und Amerika, diese an Deutschland, Oesterreich, Ungarn, Polen, die Tschechoslowakei u. a.

Aber nicht nur das — man verstrickte auch die Währungen selbst in dieses internationale Pumpsystem. Aus Furcht vor Goldknappheit hatte man den Gold-Exchange-Standard, d. h. die Einbeziehung von Devisen in die Währungsdeckung propagiert. Die Notenbanken hielten daher in großem Umfange an Stelle oder neben Gold auch Forderungen auf ausländische Banken und trugen so zu der internationalen Kreditinflation bei. Dieses überdimensionierte internationale Kreditgebäude mußte einstürzen, wenn es auch nur an einer Stelle brüchig wurde. Zu allem Unglück war auch keine übergeordnete Autorität vorhanden, die willens und vor allem stark genug gewesen wäre, das drohende Unheil abzuwenden. Amerika war im entscheidenden Augenblick durch seine eigene innere Krise gelähmt, England, das seine alte Verantwortung deutlich fühlte, war zu schwach, und die BIZ, gerade erst geschaffen, durch die politischen Gegensätze in Europa — ich erinnere nur an den Streit über den deutsch-österreichischen Zollunionsplan — nicht handlungsfähig. So nahm das Schicksal seinen Lauf. Im Frühsommer 1931 gingen die amerikanischen Banken, von eigenen Liquiditätssorgen gequält, dazu über, ihre Kredite aus Europa zurückzuziehen. Die Oesterreichische Kreditanstalt brach zusammen. Dann griff der Sturm, inzwischen zum Orkan geworden, auf Deutschland und später auf England über. Kurz, das ganze künstliche internationale Kreditgebäude brach zusammen, den Goldstandard unter seinen Trümmern begrabend.

DIE INTERNATIONALE WÄHRUNGSKRISE DER DREISSIGER JAHRE

Was dann folgte, war ein Auflösungs- und Desintegrationsprozeß alles dessen, was man bis dahin „Weltwirtschaft" genannt hatte. Hatte es von 1924 ab eine langsam ansteigende internationale Kreditexpansion, begleitet von einer starken Ausdehnung des Welthandels, gegeben, so setzte 1931 eine abrupte Deflation und eine Schrumpfung des internationalen Güteraustausches ein. Jedes Land versuchte, sich auf seine Weise den verheerenden Folgen der Deflation zu entziehen.

Deutschland, das unter der Krise als größtes Schuldnerland am meisten litt, nahm zunächst die ganze Schwere der Deflation auf sich — ich erinnere nur an die vielen Brüningschen Notverordnungen — und führte zur Kontrolle des Kapitalabflusses eine Devisenbewirtschaftung ein, blieb aber formal auf Goldbasis. England, die britischen Dominions, die skandinavischen Länder und Japan suchten ihr Heil in der Loslösung vom Gold, d. h. in frei pendelnden Wechselkursen. Sie leiteten damit jene Welle von Währungsabwertungen ein, die bis zum Zweiten Weltkrieg und darüber hinaus anhielt. Devisenbewirtschaftung, Zollmaßnahmen, Kontingente und Währungsabwertungen waren die Waffen, mit denen die einzelnen Länder versuchten, ihre heimische Wirtschaft dem Strudel der internationalen Krise zu entziehen.

Diese Selbstschutzmaßnahmen, die zunächst aus der Not geboren waren, wurden zielbewußter und systematischer entwickelt, als sich herausstellte, daß alle Versuche, der Krise durch internationale Zusammenarbeit Herr zu werden, scheiterten. Die Weltwirtschaftskonferenz vom Sommer 1933 blieb erfolglos, weil die USA, die kurz vorher ihre Währung abgewertet hatten, sich weigerten, den Dollar im damaligen Zeitpunkt zu stabilisieren. Im Verlauf der weiteren Entwicklung kam es dann zu Schuldenmoratorien, zu Clearingabmachungen, kurz zum Bilateralismus. Und es kam zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland, zur Politik des billigen Geldes in England, zum New Deal in Amerika und zu Volksfrontexperimenten in Frankreich. Die Währungen wurden dabei mehr oder weniger zu Binnenwährungen, die in keinem echten Verhältnis mehr zueinander standen.

Die große Krise mit ihren Massenbankerotten und ihren Arbeitslosenheeren bildete nicht nur den Nährboden für soziale und politische Spannungen und Umwälzungen, sie wurde auch zur Brutstätte neuer Ideen und Theorien, deren Auswirkungen bis zum heutigen Tage spürbar sind. In jener Zeit erfolgte die geistige Abkehr vom Laissez-faire und von der liberalen Ordnung überhaupt. Der Keynesianismus trat seinen Siegeszug an. In jener Zeit wurde der Vorrang des Binnenmarktes vor der äußeren Währungsstabilität stipuliert, der Goldautomatismus als unerträgliche Fessel bezeichnet und der Goldstandard als antiquiert und überholt abgelehnt. Kurz, dem Gelde wurde seine neutrale Funktion aberkannt, es wurde sozusagen politisiert. In jener Zeit wurde die Idee der Vollbeschäftigung geboren und die These entwickelt, daß Vollbeschäftigung und hohes Wachstum wichtiger seien als Währungsstabilität. Insbesondere in der angelsächsischen Welt, aber auch in den skandinavischen Ländern, hat die große Krise Spuren hinterlassen, die sich in der Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik dieser Staaten bis zum heutigen Tage manifestieren. Die „Creeping Inflation“, die wir seit dem Zweiten Weltkrieg kennen, ist das legitime Kind dieser als Folge der großen Krise zum Durchbruch gelangten Geisteshaltung.

Die angebliche Befreiung der Währungen von ihren internationalen Bindungen hat indessen nicht zu den erwarteten binnenwirtschaftlichen Erfolgen geführt. In England gelang es zwar durch die Cheap Money Policy, die weitgehend ohne Rücksicht auf die Wechselkurse betrieben wurde, die Krise langsam zu überwinden und wieder erträgliche wirtschaftliche Zustände herbeizuführen. Das gleiche galt für Schweden. Amerika, das im Jahre 1934 wieder zur Goldbasis zurückkehrte, das aber als faktischer Goldmonopolist jede Währungspolitik be-

treiben konnte, die ihm beliebte, hat mit dem New Deal wenig Glück gehabt. 1937 setzte eine Rezession ein, die trotz enormer inflatorischer Konjunkturspritzen beinahe bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges anhielt. Und Frankreich hat mit den Volksfrontexperimenten radikal Schiffbruch erlitten; erst kurz vor Kriegsausbruch besserten sich die Verhältnisse wieder, nachdem man die Volksfronterrungenschaften Schritt für Schritt abbaute. In Deutschland führte der Weg über die Arbeitsbeschaffungspolitik zur Hitlerschen Aufrüstung, und die Reichsmark, obwohl formal auf Goldbasis verblieben, verlor mehr und mehr an Wert.

Trotz all dem kam es zu keiner internationalen Zusammenarbeit mit dem Ziele einer weltwirtschaftlichen Reintegration. Der Alpdruck, den die Arbeitslosenheere der großen Krise erzeugt hatten, wirkte fort und machte eine internationale Kooperation unmöglich. Dazu kamen die politischen Spannungen, die sich immer mehr verschärften und die ihren Ausdruck fanden in gewaltigen Rüstungen, wie man sie bis dahin in Friedenszeiten nicht gekannt hatte.

Nichtsdestoweniger sind immer wieder Versuche unternommen worden, um ein besseres Zusammenarbeiten auf dem internationalen Währungsgebiet zu erreichen. Ich erinnere an das sogenannte „Dreimächte-Abkommen" vom September 1936, in welchem England, Frankreich und Amerika ihre Absicht bekundeten, „das größtmögliche Gleichgewicht auf dem Devisenmarkt zu halten". Dieses Abkommen war kurzfristig kündbar; es erkannte ausdrücklich an, daß die Währungspolitik den innerwirtschaftlichen Belangen den Vorrang lassen müsse. Dem Abkommen traten Holland, Belgien und die Schweiz bei; Deutschland erhielt gleichfalls eine Einladung, lehnte jedoch ab.

Die Entwicklung ist auch über diesen Versuch rasch hinweggegangen. Weder im Bereich der Wechselkurse noch im Bereich der Preisrelationen konnte eine Beruhigung erzielt werden. So bezahlte man für das Pfund im September 1936 5,05 Dollar, im Mai 1939 4,68 Dollar. Der französische Franc verlor vom September 1936 bis zum Mai 1938 nicht weniger als 40 vH seines Wertes. Das einzige, was erreicht worden ist, war vielleicht, daß die willkürlichen Währungsabwertungen zur Erlangung handelspolitischer Vorteile etwas zurückgingen. Die völlig labile Lage auf dem internationalen Währungsgebiet, die in den letzten Jahren vor Kriegsausbruch herrschte, wird am besten demonstriert durch die sehr großen Goldbewegungen und kurzfristigen internationalen Geldbewegungen, die teils einem tatsächlichen Gleichgewichtsmangel in den Zahlungsbilanzen entsprangen, teils aber auch der Angst vor politischen Konflikten und der Angst vor Währungsabwertungen. In jener Zeit ist der Ausdruck „hot money" entstanden. Man kann also mit Fug und Recht sagen, daß sich die internationalen Währungsverhältnisse im Zeitpunkt des Kriegsausbruchs 1939 in einem geradezu chaotischen Zustand befanden.

INTERNATIONALE KOOPERATION NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

Auf diesem düsteren Hintergrund hebt sich das, was sich auf dem internationalen Währungsgebiet nach dem blutigsten und schrecklichsten aller Kriege ereignet hat, in geradezu leuchtenden Farben ab. Noch im Kriege kam es in Bretton Woods zur Konzeption des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank,

und wenige Jahre nach Beendigung der Feindseligkeiten wurden das GATT, die OEEC und die EZU ins Leben gerufen. Alle diese Institutionen hatten die Liberalisierung, die Abkehr vom Bilateralismus und die Hinwendung zum weltweiten Multilateralismus auf ihre Fahnen geschrieben, alle diese Institutionen gingen von der Idee der Wiederherstellung einer freien weltwirtschaftlichen Ordnung auf der Grundlage internationaler Zusammenarbeit aus.

Unter dem Druck der sowjetischen Bedrohung fand sich der Westen überraschend schnell auch zu einer Kooperation mit dem besiegten Deutschland bereit. Westdeutschland erhielt Marshall-Hilfe, die als Starthilfe unentbehrlich war, und wurde auch sehr bald als vollwertiges Mitglied in die internationalen Organisationen aufgenommen. Nur auf dieser Grundlage ist unsere rasche Erholung überhaupt möglich gewesen. Geschichtlich gesehen, wird es immer eine erstaunliche Tatsache bleiben, daß die Bundesrepublik schneller zu einer gesunden Währung zurückfand als manche Länder der Siegergruppe. Die eigenen Anstrengungen und die Anwendung gesunder Währungsprinzipien in Deutschland haben dabei eine entscheidende Rolle gespielt.

Die Tätigkeit der internationalen Institute kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Der Internationale Währungsfonds und die EZU — letztere im regionalen europäischen Bereich — waren es, die in hohem Maße zu einer schrittweisen Verbesserung und Normalisierung der internationalen Währungsverfassung beigetragen haben. Diese internationalen Institute haben nicht nur Ueberbrückungskredite gewährt und dadurch zur Ueberwindung temporärer Zahlungsbilanzschwierigkeiten beigetragen. Sie haben nach und nach auch eine Art von „Comment" des währungspolitischen Verhaltens entwickelt, dessen Nichtbeachtung als untugendhaft und als schlechter Stil gilt, d. h. sie haben in erheblichem Maße zur Hebung der Währungsmoral und der Währungsdisziplin beigetragen.

Im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg vermied man es, den Währungsmechanismus diesmal über Gebühr zu strapazieren. Man mutete ihm nicht zu, das fehlende innere und äußere Gleichgewicht zu erzwingen oder herbeizuzaubern, vielmehr ging man daran, die ökonomischen Störungsfaktoren zuerst zu beseitigen. Bei der Gewährung der Marshall-Hilfe spielte der Begriff der „Viability", d. h. der Lebensfähigkeit der einzelnen Länder, eine bedeutende Rolle. Ihr wurde zunächst der Vorrang eingeräumt vor dem Prinzip der monetären Stabilität. Dieses Verfahren hatte im Lichte der Erfahrungen der zwanziger Jahre vieles für sich, es hatte aber auch Schattenseiten. Ueberspitzt ausgedrückt, lag darin die Versuchung, denjenigen Ländern die größte Hilfe zuteil werden zu lassen, die die geringste monetäre Disziplin zeigten. Man kann heute wohl feststellen, daß trotz dieser Versuchung nicht allzu große Fehler gemacht worden sind. Auf monetärem Gebiet ging man in Etappen vor und setzte sich als Endziel die Konvertibilität möglichst vieler nationaler Währungen.

DIE ERREICHUNG DER KONVERTIBILITÄT IM JAHRE 1958

Ende 1958 wurden die zähen Bemühungen, die während eines Jahrzehnts unternommen worden waren, durch den Erfolg gekrönt. Im Dezember 1958 gingen alle wichtigen Währungen zur äußeren Konvertibilität über. Auf dem

Wege zur Konvertibilität war eine Reihe schwieriger Stationen zu passieren. Ich möchte einige dieser Stationen nennen:

1. Im September 1949 wurde das überbewertete Pfund auf seinen heutigen Stand von 2,80 Dollar = 1 Pfund abgewertet. Andere Länder schlossen sich dem Vorgehen Englands an. So wurde die D-Mark auf den alten Vorkriegsstand von 4,20 DM = 1 Dollar neu fixiert. Seit dieser allgemeinen Anpassung der Paritäten im Jahre 1949 sind die Wechselkurse aller wichtigen westlichen Länder bemerkenswert stabil geblieben. Eine Ausnahme machte der französische Franc, der erst mit dem allgemeinen Uebergang zur Konvertibilität Ende 1958 auf eine neue Grundlage gestellt werden konnte.

2. Während der Korea-Krise im Jahre 1950 geriet die D-Mark in gewisse Schwierigkeiten, und zwar insbesondere deshalb, weil die Importpreise stärker gestiegen waren als die Exportpreise. Durch Anwendung drastischer kreditpolitischer Maßnahmen und mit Hilfe eines Ueberbrückungskredites der EZU konnten diese Schwierigkeiten schnell überwunden werden.

3. Während der Suez-Krise in den Jahren 1956/57 kam das englische Pfund unter scharfen Druck. Durch eine massive Kredithilfe des Währungsfonds und der amerikanischen Export-Import-Bank ist es gelungen, der Pfundkrise schnell Herr zu werden. Gerade dieses Beispiel zeigt, welche wichtige Funktion der Währungsfonds als eine Art internationaler Feuerwehr auszuüben vermag. Eine Krise des englischen Pfundes wäre nicht nur für England, sondern für die ganze Welt eine Katastrophe gewesen, nicht zuletzt, weil auch heute mehr als die Hälfte aller internationalen Kontrakte auf Pfund Sterling lauten.

4. Im Frühherbst 1957 kam das englische Pfund erneut unter Druck, diesmal wegen der Gerüchte über eine Aufwertung der D-Mark; diese Gerüchte hatten zu massiven Geldabziehungen aus London geführt. Eine abgestimmte Erklärung der beiden Regierungen anläßlich der Tagung des Internationalen Währungsfonds in Washington, daß an den bestehenden Wechselkursen nichts geändert werde, und eine scharfe Erhöhung des englischen Diskontsatzes auf 7 vH brachte die Spekulationen gegen das Pfund schnell wieder zum Abklingen.

5. In den Jahren 1957 und 1958 wurde die französische Währungssituation immer prekärer. Die EZU, der Währungsfonds und amerikanische Banken stellten der französischen Regierung zur Beseitigung der akuten Schwierigkeiten größere Kredite zur Verfügung. Um die Stabilisierung des Franc zu sichern, gaben Ende 1958 eine Reihe von Notenbanken und die BIZ einen größeren Bereitschaftskredit an die Banque de France. Dieser Kredit hat die französische Währungsreform zweifellos erleichtert, wenn er auch nie in Anspruch genommen zu werden brauchte und nach wenigen Monaten von der Banque de France gekündigt werden konnte.

Aus diesen Beispielen läßt sich entnehmen, daß in der Nachkriegszeit ein hohes Maß an Kooperation auf dem internationalen Währungsgebiet in Erscheinung getreten ist. Ohne diese Bereitschaft zur Kooperation wäre die Konvertibilität Ende 1958 nicht erreicht worden. Der Uebergang zur Konvertibilität wurde aber auch erleichtert durch die Tatsache, daß die amerikanische Zahlungsbilanz ganz im Gegensatz zu der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen passiv geworden war.

Dies erleichterte den europäischen Ländern den Wiederaufbau ihrer Währungsreserven und gab ihnen den Mut, ihre Währungen frei austauschbar zu machen.

DIE HEUTIGE SITUATION

Ich glaube, man kann mit einiger Genugtuung auf das Erreichte zurückblicken. Auf dem Gebiet der Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungs- sowie des Geld- und Kapitalverkehrs sind Fortschritte gemacht worden, die vor zehn Jahren kaum jemand für möglich gehalten hätte. Der erreichte Konvertibilitätsgrad genügt für alle praktischen Bedürfnisse des Handels und des Kapitalverkehrs. Wir haben mit dem heutigen konvertiblen System eine Stabilität der Wechselkurse gegenüber dem Dollar und damit indirekt gegenüber dem Gold erreicht, wie sie seit 1914 nicht mehr bestanden hat, ja, man kann sagen, daß der jetzige Zustand besser ist als je seit 1914. Und doch ist das gegenwärtige internationale Währungssystem etwas anderes als der klassische Goldstandard aus der Zeit vor 1914. Dies liegt weniger daran, daß keine Goldmünzen im Umlauf sind und keine Golddeckungsvorschriften im damaligen Sinne bestehen; es liegt vielmehr daran — und hier knüpfe ich an das an, was ich einleitend gesagt habe —, daß man der äußeren Stabilität, dem Zahlungsbilanzgleichgewicht, nicht mehr den unbedingten Vorrang vor dem inneren Gleichgewicht einräumt.

Ich möchte auf diesen Unterschied etwas näher eingehen. Die wirtschafts- und währungspolitischen Zielsetzungen der verschiedenen Länder sind heute nicht mehr so einheitlich und so gleichgerichtet wie vor 1914. Die ungeschriebenen Normen, die Spielregeln, denen sich die am Goldstandard beteiligten Länder bewußt oder unbewußt unterworfen haben, sind, wie wir gesehen haben, seit der großen Krise nicht mehr unbestritten, geschweige denn sakrosankt. Wir leben in einer Zeit der Massendemokratie, des Wohlfahrtsstaates und der Vollbeschäftigung, des Interventionismus und der Subventionen, in einer Zeit also, da sich die Staaten andere und weiter gesteckte sozial- und wirtschaftspolitische Ziele gesetzt haben als vor 1914. Vor 1914 war das, was man heute unter Vollbeschäftigung und Wachstumsraten versteht, kaum ins Bewußtsein der Völker getreten, während heutzutage von vielen hohe Wachstumsraten angestrebt werden, auch um den Preis der Ueberbeschäftigung und der schleichenden Inflation. Man lehnt sich heutzutage auf gegen anonyme Ordnungskräfte, wie sie sich aus dem Goldautomatismus ergaben, und glaubt, durch selbstbestimmte Zielsetzungen zu größerem Wohlstand gelangen zu können.

Die Aufgabe, die auseinanderstrebenden währungs- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der einzelnen Länder immer wieder aufs neue zu koordinieren und einander anzunähern, ist natürlich nicht ganz leicht. Dazu bedarf es in erster Linie einer Uebereinstimmung in den Grundanschauungen, und es bedarf einer ständigen Rücksichtnahme auf die Lage der anderen Partner. Zwischen den beteiligten Notenbanken, besonders zwischen den europäischen Notenbanken, die in engerem Kontakt miteinander stehen, ist diese Uebereinstimmung in den Grundanschauungen glücklicherweise vorhanden. Wenn die einzelnen Notenbanken sich auch die Freiheit des Handelns vorbehalten, so kennen sie doch die Schwierigkeiten, die ihre eigene Politik unter Umständen für andere haben kann, und sie trachten, auf die anderen Rücksicht zu nehmen. Aber auch Notenbanken

sind nicht allmächtig. Wenn sie nicht unterstützt werden durch die Finanz- und Wirtschaftspolitik ihrer Regierungen, kann die Koordinierung der Währungen immer wieder auf Schwierigkeiten stoßen.

Eine ganz besondere Verantwortung für die internationale Währungsordnung haben die großen Länder. Ihr Einfluß reicht weit über ihren eigenen Bereich hinaus. Wenn ein großes Land eine auf Preisstabilität gerichtete Politik treibt, so hat dies wohltätige preisstabilisierende Wirkungen für alle. Treibt es aber eine inflationistische Politik, so wirkt diese auch ansteckend auf die anderen Währungsgebiete. Es ist daher von ausschlaggebender Bedeutung, daß die großen Länder monetäre Disziplin halten.

Eine ganz besondere Stellung kommt in diesem Zusammenhang dem Dollar zu. Der Dollar ist im heutigen Währungssystem die Leitwährung. Die meisten anderen Länder halten einen großen Teil ihrer Währungsreserven in Dollars, und ihre Wechselkurse sind in erster Linie auf den Dollar und indirekt über den Dollar auf das Gold ausgerichtet. War der Goldstandard vor 1914 in vieler Hinsicht ein Pfund-Sterling-Standard, so ist der heutige internationale Währungsstandard praktisch ein Dollarstandard. Amerika hat in der westlichen Welt nicht nur die Schlüsselstellung auf dem Gebiet der großen Politik, es hat auch die Schlüsselstellung auf dem Gebiet der Währung. Die Währungspolitik, die dieses große Land treibt, ist daher von geradezu schicksalhafter Bedeutung für die ganze westliche Welt. Eine Erschütterung des Vertrauens in den Dollar würde für die ganze Welt schwerwiegende Folgen haben. Die Währungs- und Finanzbehörden in Amerika sind sich ihrer Verantwortung in vollem Umfange bewußt. Die straffe Kredit- und Finanzpolitik des Federal Reserve Systems und des amerikanischen Schatzamtes in letzter Zeit lassen darüber keinen Zweifel.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Die heutige internationale Währungsordnung in der westlichen Welt hat vom klassischen Goldstandard die Stabilität der Wechselkurse, nicht aber die Goldautomatik übernommen. Die Goldautomatik ist ersetzt worden durch eine bewußte Synchronisierung und internationale Kooperation. Der Goldstandard ist also ersetzt worden durch internationale Währungskooperation. Bisher hat dieses System verhältnismäßig gut gearbeitet. Der allseits vorhandene gute Wille zur Zusammenarbeit berechtigt zu der Hoffnung, daß es auch weiterhin befriedigend funktionieren wird. Wenn man sich vergegenwärtigt, welche politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen das Währungschaos nach dem Ersten Weltkrieg und in den dreißiger Jahren gehabt hat, so kann man über den heutigen Zustand nur Befriedigung empfinden, Befriedigung vor allem darüber, daß die westliche Welt aus den früheren Erfahrungen gelernt hat.

Großbritannien vor neuen wirtschaftspolitischen Aufgaben

Von Sir Oliver Franks

DIE WIRTSCHAFTLICHEN LEISTUNGEN GROSSBRITANNIENS

Seit Beginn des Zweiten Weltkrieges sind nun 20 Jahre verstrichen. In dieser Zeit, so scheint es mir, war das britische Volk völlig davon in Anspruch genommen, zwei große Ziele zu verfolgen und zu erreichen. Das erste Ziel war, den Krieg zu überstehen und als Sieger aus ihm hervorzugehen; es dauerte sechs Jahre, es zu erreichen. Das zweite Ziel war weniger dramatisch, aber es dauerte noch länger, es zu erreichen. Bald nach Kriegsende in Angriff genommen, bedurfte es zwölf Jahre wirtschaftlicher Bemühungen, um den wirtschaftlichen Weiterbestand Großbritanniens zu sichern und um den Beweis zu erbringen, daß wir eine wirtschaftliche Stellung in der Welt einnehmen können, die uns einen angemessenen und steigenden Lebensstandard sichert und uns gleichzeitig in die Lage versetzt, eine bedeutende Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Diese Wege wurden nicht auf Grund bewußter Ueberlegungen eingeschlagen; vor die Tatsachen gestellt, handelte das britische Volk nach dem offenbar natürlichen Lauf der Dinge, indem es die vordringlichen Dinge zuerst tat und die tägliche Arbeit verrichtete, ohne je in seinen Bemühungen nachzulassen.

Wir wissen, daß das auf die Kriegsjahre zutraf, aber wir neigen heutzutage dazu, zu vergessen, in wie vielen ausländischen Zeitungen in den Jahren 1947 und 1948 Artikel erschienen, die darlegten, weshalb Großbritannien den Existenzkampf nicht länger bestehen könne und wie hoffnungslos seine mißliche Wirtschaftslage sei. Aehnlich wie in der Kriegszeit richteten sich unsere Bemühungen auf die naheliegenden Probleme, und in den folgenden zwölf Jahren haben wir nie nachgelassen, bis das wirtschaftliche Weiterbestehen unseres Landes gesichert war. Zwischen den beiden Weltkriegen veröffentlichte der Rektor der Berliner Universität, Dr. *Dibelius*, ein Buch über England, in dem er auf den „ungeheuren politischen Willen" des Volkes verwies. Damals fragte ich mich, warum er gerade darin den wesentlichsten Charakterzug unserer Nation sah. Die vergangenen zwanzig Jahre haben ihm recht gegeben, die zwölf trüben, nüchternen Jahre des Ringens um wirtschaftliches Weiterbestehen nicht weniger als der sechsjährige Krieg, bei dem es um politischen Fortbestand ging.

In den beiden letzten Jahren haben wir wahrhaft einen Grad an wirtschaftlicher Stärke und an Stabilität in unseren Handelsbeziehungen in der ganzen Welt erreicht, der uns, wenn nicht gerade ein weiterer Weltkrieg kommt, zu der Erwartung berechtigt, daß wir gut fahren und in den kommenden Jahren erfolgreich sein werden, allerdings unter der Voraussetzung, daß wir weiterhin vernünftig zu Werke gehen. Es war eine sehr große Leistung, aber sie hatte auch ihre Kehrseite: eine allgemeine Kurzsichtigkeit gegenüber anderen Plänen und Unterfangen. Die Welt um uns hat sich in den vergangenen zwölf Jahren sehr rasch verändert; neue politische Gedanken sind entwickelt worden, neue Machtverhältnisse haben sich herausgebildet. Im großen ganzen haben wir uns von

der sich verändernden Welt nicht beirren lassen und haben an unserer alten Vorstellung festgehalten. Die ganze Zeit über war es für uns schwierig, fast unmöglich, den Blick von der Hauptaufgabe abzuwenden, auf die wir uns konzentrieren mußten.

Das erklärt sicherlich unsere negative Haltung gegenüber den aufeinanderfolgenden Entwicklungsstufen der europäischen Idee. Zunächst hatten wir dauernd Schwierigkeiten, weil wir den Anschein erweckten, kein ausreichend aktives Interesse an der europäischen Integration zu haben: das war damals, als man sagte, wir wären ein Hemmschuh. Dann kam der Schuman-Plan für eine Eisen- und Stahlgemeinschaft. Was hätte offenkundiger sein können als unser Verlangen, uns nicht mit diesem neuen Gedanken beschäftigen und mit ihm rechnen zu müssen, obgleich wir, als er verwirklicht wurde, doch einen Weg finden mußten, uns der Lage anzupassen? Warum waren wir so zögernd und im Grunde nicht willens, die Bedeutung des Vertrages von Rom zu erkennen, und warum konnten wir in den langen Verhandlungen mit den Sechs die politischen Folgerungen der EWG weder verstehen noch anerkennen?

Es wäre irreführend anzunehmen, daß wir in der ganzen Nachkriegszeit unsere Aufmerksamkeit auf nichts anderes gelenkt hätten als auf den wirtschaftlichen Fortbestand. Unmittelbar nach dem Krieg entschied sich die Wählerschaft für weitreichende Veränderungen unserer Gesellschaft, und erst als diese bereits im Gange waren, begannen wir mit unseren stetigen Bemühungen. Wenn wir allerdings eine unmittelbare Gefahr erkannten, sind wir ihr auch stets begegnet. Die Berliner Luftbrücke und die beispiellosen Verpflichtungen im Nordatlantikpakt und bald danach die Bedrohung des Weltfriedens durch den Korea-Krieg fanden in der Nation eine schnelle und praktische Antwort. Darüber hinaus haben wir unsere bestehenden Beziehungen zu den anderen Völkern des Commonwealth aufrechterhalten und in mancher Hinsicht verstärkt und haben personell, ideell und finanziell aktiven Anteil an ihrer Entwicklung genommen. Dies steht nicht im Gegensatz zu der allgemeinen, hier umrissenen Haltung. Die anderen Völker des Commonwealth sind mit unserer eigenen Geschichte schon so lange verbunden, und obgleich wir ihre völlige Unabhängigkeit und nationale Souveränität anerkennen und darauf bestehen, war es für uns selbstverständlich, an sie zu denken und mit ihnen zu fühlen, da wir den politischen Unsicherheiten in der Welt gemeinsam gegenübergestanden haben.

Wir haben das Naheliegende zuerst getan. Aber jetzt haben wir weitgehend unser Ziel erreicht. Nun ist es an der Zeit, daß wir aufschauen und als Nation allmählich ernsthaft einige der Entwicklungen in der Welt um uns herum zur Kenntnis nehmen. Ich denke dabei natürlich an einige Veränderungen und Bewegungen der internationalen Wirtschaftslage.

DAS VERHÄLTNIS DER INDUSTRIALISIERTEN NATIONEN ZU DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Zunächst müssen wir feststellen, wie sehr sich das Bild des Jahres 1960 von dem früherer Jahre unterscheidet. In den ausgehenden vierziger Jahren und großenteils in den fünfziger Jahren bestand das große politische und strategische Weltproblem in der Spannung zwischen Ost und West mit den Polen Washington und Moskau. Annähernd parallel dazu gab es zwei Hauptziele in der Weltwirt-

schaft: die wirtschaftliche Gesundung Westeuropas und die Stärkung der internationalen Liquidität. Es wäre töricht, anzunehmen, daß wir in diesem Zusammenhang endgültige und dauernde Lösungen gefunden hätten; aber wenn wir in Erwägung ziehen, wie sehr der Welthandel angewachsen ist, in welchem Ausmaß die Industrien Westeuropas wiederaufgebaut wurden, wie sehr die Reserven der Zentralbanken gestiegen sind und eine bessere Verteilung des Goldbestandes der freien Welt erreicht wurde, wenn wir zu all dem noch den Zuwachs der Mittel des Internationalen Währungsfonds und ebenso die erhöhte Stabilität des Pfund Sterlings, einer der beiden großen internationalen Handelswährungen, hinzurechnen, dann tritt der Gegensatz zwischen heute und den ersten Nachkriegsjahren klar hervor. Wir leben heute in einer ganz anderen Welt.

Es trifft außerdem nicht mehr zu, daß das Ost-West-Problem das einzige große politische Problem darstellt; wir stehen nun vor einem zweiten, ebenso wichtigen Problem. Es hat zwar Verbindungen zu dem ersten, aber in seiner Natur besteht es für sich ganz allein. Ich nenne es das „Nord-Süd-Problem" und meine damit die allgemeinen Probleme der Beziehungen der industrialisierten Nationen im Norden der Weltkugel zu den unterentwickelten und in der Entwicklung begriffenen Ländern, die weiter südlich liegen, sei es nun in Mittel- oder Südamerika, in Afrika, im Mittleren Osten oder in Südasien und auf den Inselgruppen des Pazifik. Im Jahre 1947 hing das Gleichgewicht der Welt von der Sanierung Westeuropas ab; jetzt hängt es von den rechten Beziehungen zwischen dem industrialisierten Norden und dem sich entwickelnden Süden ab.

Dieses politische Nord-Süd-Problem hat eine unmittelbare wirtschaftliche Seite. Viele der neuen oder der in jüngster Zeit selbständig gewordenen Nationen wollen um jeden Preis ihre Wirtschaft entwickeln. Es hat keinen Zweck, uns zu fragen, ob sie weise handeln, wenn sie das Tempo beschleunigen. Wir selbst haben diese Entwicklung schon früher durchgemacht und haben daraus Macht und Ansehen in der Welt gewonnen; sie sind nun ihrerseits dabei, sich zu entwickeln. Aber sie stehen dabei vor einem circulus vitiosus. Bei niedrigem Lebensstandard und freien, im großen ganzen demokratischen Gesellschaftsformen können sie für die rasche wirtschaftliche Entwicklung, auf die sie nicht verzichten wollen, kein ausreichendes Sparkapital aufbringen. Sie brauchen Kapital zur Steigerung der Produktion, ihre niedrige Produktion aber hindert sie an ausreichendem Sparen für die Kapitalansammlung.

Dieser Kreis läßt sich auf zweierlei Weise durchbrechen. Es kann durch Tyrannei geschehen, die den Menschen Härten aufzwingt und ihren Lebensstandard auf niedrigem Niveau hält und damit das Sparen für die schnelle wirtschaftliche Entwicklung vorantreibt; oder es kann durch von außen einfließendes Kapital geschehen, wobei eine freie Gesellschaft die Möglichkeit hat, sich zu entwickeln und frei zu bleiben. In den kommenden Jahren wird ein Land um das andere diesen circulus vitiosus auf die eine oder andere Weise durchbrechen. Der Mittlere Osten hat uns bereits den Beweis erbracht, wie real und dringend diese Probleme sind.

EIN FORUM INDUSTRIALISIERTER NATIONEN

Das erste Problem, über das wir nachdenken sollten, betrifft einen Aspekt der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den industrialisierten Nationen und den in

der Entwicklung begriffenen Ländern. In dieser Hinsicht mangelt es gegenwärtig ganz allgemein an Koordination zwischen den industrialisierten Ländern. Es besteht nicht einmal das oberflächlichste gemeinsame Programm. Es fehlt ausgesprochen an der Kontinuität dessen, was getan wird. Außerdem ist man sich nicht einmal in großen Zügen darüber im klaren, wieviel der industrialisierte Norden in einem bestimmten Zeitraum den sich entwickelnden Ländern wird zur Verfügung stellen können. Neben diesen Fragen tauchen noch andere auf. Es steht bereits fest, daß die Vereinigten Staaten den Wunsch haben werden, die schon begonnenen Erörterungen über die angemessenen Anteile, die von den verschiedenen Nationen der industrialisierten Welt getragen werden sollten, weiter voranzutreiben.

Es kann keinen Zweifel geben, daß solche Probleme zunächst unter den industrialisierten Nationen erörtert werden müssen. Es handelt sich dabei nicht um Fragen der Verteilung oder Verwendung der Hilfe und der Mittel, die zur Verfügung gestellt werden können. Wenn wir an diese Fragen kommen, so ist es klar, daß sie dort zur Sprache kommen müssen, wo der Norden und auch der Süden, d. h. die Geber und die Empfänger, vertreten sind. Das geschieht bei der weitaus wichtigsten Organisation, die zur Zeit auf diesem Gebiet tätig ist, nämlich bei der Weltbank. Aber wie und wo sollen jene Vorfragen, die ich erwähnt habe, diskutiert werden?

Man sollte meinen, irgendein geeignetes internationales Forum müsse bereits vorhanden sein. Während der letzten zwanzig Jahre hat sich die internationale Bühne gewandelt. Wir haben nun die wirtschaftlichen Organe der Vereinten Nationen. Wir haben die bedeutenden Einrichtungen, die nach dem Kriege geschaffen wurden: die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen. Die Internationale Entwicklungsgemeinschaft wurde ins Leben gerufen. Im europäischen Raum haben wir die OEEC. Da Europa in die Sechs und die Sieben zerfiel, gibt es die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und eine jüngst ins Leben gerufene Europäische Freihandels-Assoziation. Man könnte meinen, das letzte, was wir brauchen, wäre eine neue internationale Organisation.

Ich zweifle daran, daß das richtig ist. Von all den Institutionen, die ich angeführt habe, konnte bisher nur eine, nämlich die OEEC, regelmäßige, gründliche und eingehende Erörterungen über die allgemeinen wirtschaftlichen Probleme unternehmen, die die Mitgliedstaaten angehen. Sie hat eine neuartige und schöpferische Rolle gespielt, denn durch die von ihr entwickelte Verhandlungstechnik hat sie zuweilen die Währungs- und Finanzpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten direkt beeinflußt: Wo eine Finanzpolitik betrieben wurde, durch die die Arbeitslosigkeit hätte exportiert werden können, wo eine Währungspolitik in einem Lande zum Schaden der anderen zu schnell Reserven aufzubauen drohte, wurden in gemeinsamem Einvernehmen Maßnahmen vereinbart, durch die die Politik in einzelnen europäischen Ländern geändert wurde.

Trotzdem habe ich meine Zweifel, ob die OEEC das richtige Instrument für die Erörterung dieser Vorfragen der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nord und Süd ist. Erstens ist die OEEC eine europäische Institution, und sie zu diesem Zwecke zu benutzen, würde ihre Natur ändern und ihre Zuständigkeit für Europa vermindern. Dies könnte durchaus ein Fehler sein, falls spezifisch europäische

Wirtschaftsprobleme von großer Bedeutung auftreten, die sehr wohl in ihrem Rahmen erörtert werden könnten; und ich glaube, daß es solche gibt. Zweitens müssen an der Klärung dieser Vorfragen hinsichtlich der Beteiligung, der Koordinierung, der Planung und der Größenordnung in erster Linie die Vereinigten Staaten beteiligt sein, weil sie allein die Hälfte der industriellen Kapazität der gesamten freien Welt besitzen. Doch in der OEEC sind die nordamerikanischen Staaten, die Vereinigten Staaten und Kanada, keine Vollmitglieder[1].

Auch die anderen bestehenden internationalen Einrichtungen erscheinen mir nicht gerade für diese Zwecke geeignet. Die Sechs und die Sieben in Europa sind zu klein und zu exklusiv; die großen internationalen Institutionen, wie die wirtschaftlichen Organe der Vereinten Nationen, die Weltbank, der Währungsfonds und das GATT, sind zu groß. Für diese Vorfragen bedarf es eines Forums, das sämtliche industrialisierten Länder des Nordens zusammenbringt, damit sie sich ihren neuen Aufgaben zuwenden. Ich glaube, das erfordert die Errichtung eines neuen, informellen Gremiums, obgleich mir klar ist, daß dieser Vorschlag echte Probleme der politischen Organisation mit sich bringt — es gibt stets Fragen, wer beteiligt sein soll und wer nicht, und selbst heute neigen einige Regierungen noch dazu, sich Gedanken darüber zu machen, ob derartige Gespräche nicht ihre traditionelle Vorstellung von der nationalen Souveränität verletzen könnten.

DIE LIBERALISIERUNG DES EUROPÄISCHEN HANDELS

Nun zu den Problemen der Beziehungen Großbritanniens zu Westeuropa, die besonderes Interesse und große Aufmerksamkeit erfordern. In den vergangenen drei Jahren konnte Großbritannien mit den „Sechs“ zu keinem Einvernehmen gelangen und war daher gezwungen, die Gruppe der „Sieben“ zu schaffen. In manchen Kreisen spricht man bereits von dem Entstehen wirtschaftlicher Blöcke in Europa. Es scheint nicht richtig zu sein, auf eine derartige Bezeichnung zurückzugreifen, denn damit ist eine Permanenz und eine defensive Haltung gemeint, die in der gegenwärtigen Situation nicht vorhanden sind. Angesichts unserer derzeitigen echten Schwierigkeiten mit den „Sechs“ wurden die „Sieben“ als Zwischenstadium unvermeidlich. Es ist aber die Aufgabe staatsmännischer Kunst, dafür zu sorgen, daß dies vorübergehende Phasen in der Angleichung Westeuropas an die europäische Idee sind.

Die Idee der Einheit Westeuropas ist der eine schöpferische politische Gedanke, der seit dem Kriege aufgetaucht ist. Wir wissen noch nicht, ob sich die Idee erfolgreich verwirklichen läßt, aber falls die Vorstellung Europas als e i n e s Landes und e i n e r Gesellschaft irgendwie gültig sein soll, dann muß sie allmählich eine wirtschaftliche Bedeutung annehmen. Jedes Land, sei es nun Großbritannien oder die Vereinigten Staaten, das dies nicht erkennt, würde sich zur Geschichte in Widerspruch stellen.

---

[1]) *Anmerkung der Redaktion:* Die im Januar 1960 der Pariser Wirtschaftskonferenz unterbreiteten Vorschläge der Regierung der Vereinigten Staaten zur Umgestaltung der OEEC sehen die Vollmitgliedschaft der Vereinigten Staaten und Kanadas in der neuen Organisation vor. Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Pariser Wirtschaftskonferenzen vom Januar 1960“ in EA 3/1960, S. D 1—D 14 sowie den Beitrag von Henry J. *Tasca* „Die Vereinigten Staaten, Westeuropa und die Entwicklungsländer“ in EA 5/1960, S. 143—154. Vgl. ferner den Wortlaut des Konventionsentwurfs für die geplante Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf S. D 187—D 192.

Die Vereinigten Staaten, und aus diesem Grunde auch Kanada, sind beunruhigt bei dem Gedanken an ein wieder erstarktes, wenn auch in zwei Teile gespaltenes Westeuropa, das eine diskriminierende Mauer errichtet und Nordamerika — und natürlich auch Japan — draußen läßt. Es scheint mir nicht im Interesse der außerhalb verbleibenden Welt zu sein, den Versuch zu machen, diese europäischen Gruppierungen zu sprengen oder gar eine gegen die andere auszuspielen. Es wird in der Welt regionale Wirtschaftsgruppierungen geben müssen, die ihrer Art nach in der Mitte zwischen den einzelnen Nationalstaaten von heute und der Universalität aller Nationen stehen. Das erklärt sich einfach dadurch, daß die Welt zu groß ist und der einzelne Staat zu klein. Regionale Gruppierungen sind eine natürliche Erscheinung. Die Vereinigten Staaten vergessen manchmal, daß sie sowohl eine große Nation als auch eine weite regionale Gruppierung darstellen.

Im wahren Interesse der internationalen Gemeinschaft liegt es, dafür zu sorgen, daß sich die beiden bestehenden Gruppen schließlich verschmelzen, damit der Traum von der Freizügigkeit von Menschen, Waren und Ideen in Westeuropa verwirklicht wird, und darüber hinaus mit den „Sechs“ und „Sieben“ oder mit der vielleicht daraus entstehenden Gruppe zusammenzuarbeiten, damit wir gemeinsam die wirtschaftliche Diskriminierung in der freien Welt Schritt um Schritt vermindern.

Wir wissen noch nicht sicher, ob die „Sechs“ dazu neigen werden, eine defensive Gemeinschaft mit einer hohen Schutzmauer zu sein, oder ob sie ihren Blick nach außen richten werden, nur umgeben von einem niedrigen Wall, den sie ständig abbauen. Ich glaube, daß die von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Liste G des Vertrages von Rom zu treffenden Entscheidungen[2] ein Prüfstein sein werden, nämlich die 70 Zollpunkte, die künftigen Verhandlungen überlassen blieben und im Vertrag nicht geregelt wurden und die Erdöl, Schwefel, Aluminium, Blei und Zink umfassen, alles Waren, die für die Vereinigten Staaten und das Commonwealth wichtig sind. Ich persönlich glaube, daß die Hauptarchitekten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Zusammenschluß als eine nach außen schauende liberale Vereinigung sehen. Es ist für die EWG, für die EFTA und für die Welt als Ganzes von allgemeiner Bedeutung, daß ihre Entwicklung Schritt um Schritt die Möglichkeiten des Welthandels erhöht.

Es ist wenig wahrscheinlich, daß es eine schnelle und vollständige Lösung der Schwierigkeiten zwischen den „Sechs“ und den „Sieben“ geben wird, ebenso unwahrscheinlich ist aber, daß die Vereinigten Staaten und Kanada sich damit zufriedengeben werden, daß die Dinge so bleiben, wie sie sind. Es ist sehr wichtig, daß es einen Platz gibt, wo die interessierten Partner sich treffen, miteinander reden und ihre Argumente vorbringen können, ohne dauernd dem Scheinwerfer

---

[2]) *Anmerkung der Redaktion:* Die Entscheidung über die Liste G ist (mit Ausnahme der Erdölerzeugnisse) durch die Unterzeichnung eines entsprechenden Abkommens vom 2. Mai 1960 in Rom getroffen worden. Das Ergebnis dieser Verhandlungen beurteilte Henri *Corson* in der *Revue du Marché Commun* folgendermaßen: „Das Gesamtergebnis bestätigt die liberalen Tendenzen der Gemeinschaft ... Die Eingliederung der Positionen der Liste G in den Gemeinsamen Zolltarif wird dessen Niveau, von dem man jetzt schon weiß, daß er unter dem Niveau des Tarifs des Vereinigten Königreichs liegt, nicht wesentlich verändern.“ („L'établissement de la liste G“ in *Revue du Marché Commun* No. 24, April 1960, S. 136—142.)

der Oeffentlichkeit ausgesetzt zu sein. Wir haben eine solche Stelle in der OEEC, und es kann sich ohne weiteres erweisen, daß diese eingespielte und wirksame Organisation, in der die Vereinigten Staaten und Kanada bereits vertreten sind, das natürliche Forum dafür ist, zu zeigen, daß 6 plus 7 auch 15 sein können.

DIE VERÄNDERTE STELLUNG DES DOLLARS

Das dritte Problem, mit dem wir uns befassen müssen, ist das veränderte Verhältnis der Vereinigten Staaten zu Großbritannien und Westeuropa, bedingt durch das Ausmaß des Defizits der amerikanischen Zahlungsbilanz in den Jahren 1958 und 1959. Für diese beiden Jahre zusammen belief sich das Defizit wahrscheinlich auf rund 7 Milliarden Dollar, mit einem Goldverlust, der ungefähr die Hälfte dieser Summe ausmacht. Die Vereinigten Staaten können und wollen ein derart großes Defizit natürlich nicht lange tragen, doch haben die Amerikaner vergleichsweise noch beträchtliche Reserven und damit den entsprechenden Vorteil, Zeit für die Ausarbeitung und Anwendung zweckdienlicher Maßnahmen zu haben.

Ein sicherlich verhängnisvoller Weg, dieses Problem anzufassen, wäre es, wenn die Vereinigten Staaten versuchten, ein Defizit in der Zahlungsbilanz durch einen drastischen chirurgischen Eingriff loszuwerden. Es liegt klar auf der Hand, daß die Folgen für sämtliche Nachbarn der Vereinigten Staaten in der freien Welt verheerend wären. Doch es wäre auch für die Vereinigten Staaten verhängnisvoll, weil es bedeuten würde, daß sie einen beträchtlichen Teil des großen Bereichs der Welt aufs Spiel setzen und vielleicht verlieren würden, der seit Kriegsende für die Freiheit gewonnen wurde. Für uns alle ist es von vitaler Bedeutung, daß die Amerikaner nicht versuchen, ihre Schwierigkeiten durch eine große und heftige Schwenkung ihrer Politik abzuschütteln, und ich glaube nicht, daß sie das tun werden.

Infolgedessen müssen die Mittel zu einer Reduzierung des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits vielfältig sein. Von allem, was helfen kann, muß einiges getan werden, aber keine Einzelmaßnahme darf bis zur letzten Konsequenz verfolgt werden. Was heißt das nun genauer? Da gibt es Dinge, die die Vereinigten Staaten voraussichtlich tun möchten, und Dinge, die Großbritannien und Westeuropa zur Linderung dieses Druckes tun sollten.

Eine von den Vereinigten Staaten bereits ergriffene Maßnahme besteht darin, höhere Ausfuhren amerikanischer Erzeugnisse in andere industrialisierte Länder anzustreben. Wie gut muß es den Produzenten in einer so ungeheuren Wirtschaft wie der der Vereinigten Staaten gehen, daß sie an Exporte nur ganz am Rande denken und die Bedeutung ihrer Anstrengungen für die nationale Zahlungsbilanz nicht verstehen! Weiterhin könnten die Vereinigten Staaten, da in bestimmten Exportbranchen amerikanische Erzeugnisse im Vergleich zu denjenigen ihrer Konkurrenten ein wenig teuer sind, Schritte unternehmen, um intern diese Situation zu ändern. Dann gibt es einen zumindest von einem bekannten amerikanischen Wirtschaftler unterstützten Vorschlag, der sachdienlich sein könnte. Er geht dahin, die zwölf Milliarden Dollar in Gold — fast ein Drittel des gesamten Goldbestandes der freien Welt —, die gegenwärtig zur Deckung für Federal-

Reserve-Noten und -Depositen festgelegt sind, zum wirksamen Einsatz freizusetzen. Es gibt Kreise, die einem solchen Schritt mit der Begründung widersprechen, er könne in der amerikanischen Oeffentlichkeit Befürchtungen vor einer Inflation auslösen. Es steht natürlich den amerikanischen Stellen zu, darüber zu befinden, ob die Vorteile oder die Nachteile überwiegen. Ich möchte dazu auf Grund der britischen Erfahrung einiges sagen, aus dem hervorgeht, daß das Wagnis — sollten die Amerikaner es auf sich nehmen — in Wirklichkeit vielleicht doch nicht ganz so schlimm aussieht, wie sie glauben.

FREIGABE DES FESTGELEGTEN GOLDES?

Es ist nun dreißig Jahre her, seit der Macmillan-Ausschuß dargelegt hat, daß die Goldhortung zur Stützung der Währung praktisch bedeutet, der Bank von England zu verbieten, ihr Gold „zu dem alleinigen Zweck, zu dem es gehalten wird oder eingesetzt werden könnte", nämlich zur Regelung internationaler Zahlungen, zu verwenden. Deshalb drängte der Ausschuß darauf, daß die Zentralbanken „von Zeit zu Zeit gemeinsam die Frage erwägen sollten, ob es nicht im allgemeinen Interesse läge, daß die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Goldreserven in verschiedenen Ländern gelockert oder verschärft werden sollten". Es ist nun zwanzig Jahre her, seitdem praktisch der gesamte Goldbestand der Bank von England auf das Devisenausgleichskonto gesetzt und damit frei gemacht wurde, um die Finanzierung des Krieges in den ersten Stadien zu unterstützen. Diese Transaktionen wurden von der britischen Oeffentlichkeit völlig gleichgültig aufgenommen, und es kann kategorisch festgestellt werden, daß bei dem Inflationsprozeß, der seit 1939 stattfindet, die Tatsache, daß unsere Banknotenausgabe eine völlig fiduziäre Ausgabe war, überhaupt keine Rolle gespielt hat.

Wenn die Vereinigten Staaten ihre 12 Milliarden festgelegten Goldes also freisetzen sollten, so wäre ein solcher Schritt nicht ohne Präzedenzfall und stünde ganz im Einklang mit einem natürlichen Evolutionsprozeß in der Geldwirtschaft. Auch sind die Vorteile eines solchen Schrittes nicht allein mit der Tatsache verbunden, daß die Vereinigten Staaten gegenwärtig Gold verlieren. Sowohl das Pfund Sterling als auch der Dollar sind wichtige Reservewährungen. Für eine gewisse Zeit werden die internationalen Devisenreserven ständig anwachsen müssen, falls der Welthandel nicht durch einen Mangel an Liquidität behindert werden soll. Da die Goldkomponente der Reserven (gleichbleibenden Goldpreis vorausgesetzt) nur sehr langsam wachsen wird, müssen wir darauf achten, daß die Devisenkomponente stetig wächst. Das bedeutet, daß die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Finanzzentren wie London und New York ständig die Tendenz aufweisen, sich im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Goldbestand auszuweiten. Daher ist es zur Erhaltung des Vertrauens der Welt und zur Verhinderung störender Flucht heißen Geldes sehr wichtig, daß diese Verbindlichkeiten die wirksame Deckung des gesamten Goldes haben, das zum Einsatz herangezogen werden kann.

Unbeschadet dessen, was die Amerikaner tun, ist es eindeutig die Aufgabe des wieder gesundeten Europa, die Dollardiskriminierungen im Handel abzubauen, die in einer früheren Zeit gerechtfertigt waren. Dies hat bereits in einem großen Ausmaß stattgefunden und kann noch weiter vorangetrieben werden. Die Konver-

tierbarkeit der europäischen Währungen gegenüber dem Dollar ist bereits sehr weit fortgeschritten. In Großbritannien haben wir die Beschränkung von Reisedevisen gegenüber Dollarländern sowie gegenüber anderen Ländern so gut wie abgeschafft. Wir haben unsere Schulden von 250 Millionen Dollar bei der Export-Import-Bank vorfristig zurückgezahlt und die meisten unserer Einfuhren von der Kontingentierung befreit. Ich teile auch die Ansicht, daß wir in unserem Teil der Welt bereit sein sollten, um einen angemessenen Beitrag zu der konstruktiven Hilfe für in der Entwicklung begriffene Länder neu auszuhandeln, und ich möchte meinen, daß die wirtschaftlich gesundeten Staaten Westeuropas einschließlich Großbritanniens ihre Anstrengungen und ihren Beitrag vergrößern sollten.

Hier möchte ich auf eines besonders hinweisen: Es ist wichtig, daß die Amerikaner nicht zu viel erwarten. Ihre Wirtschaft ist so unendlich größer, ihr Produktionsapparat so unendlich leistungsfähiger, ihr Lebensstandard so viel höher als bei uns, daß etwas wirklich gerecht sein kann, was äußerlich ungerecht aussieht. Wir in Europa müssen gewiß mehr tun; wir werden helfen, aber wir können nicht in den Schuhen Amerikas stehen. Auch trifft es nicht zu, wie man gelegentlich im Ausland annimmt, daß Großbritannien wenig für die sich entwikkelnden Völker getan habe. Wenn wir allein die Länder des Commonwealth betrachten, betrugen nach Angaben des britischen Schatzamtes im Jahresdurchschnitt der letzten Jahre die privaten Investitionen ungefähr 150 Millionen Pfund, die öffentlichen Anleihen und Kreditgewährungen 88 Millionen Pfund, also insgesamt ungefähr 240 Millionen Pfund. Dies entspricht mehr als 1,25 vH des durchschnittlichen Volkseinkommens für die drei Jahre von 1956 bis 1958.

Darüber hinaus ist sich jeder bewußt, daß Länder, die Schwierigkeiten in der Zahlungsbilanz haben, innenpolitischem Druck unterliegen. In der Zeit seit Kriegsende haben die Vereinigten Staaten durch sehr große wirtschaftliche Hilfe und hohe Ausgaben im Ausland Verhältnisse geschaffen, in denen der internationale Handel sich frei entfalten konnte. Sie haben ein wachsendes Absatzgebiet für Importwaren geboten, das, abgesehen von ein paar bekannten Ausnahmen, frei von quantitativen Kontrollen ist. Sie haben nach und nach die Zollsätze im Rahmen des Programms der Reciprocal Trade Agreements herabgesetzt. Gelegentlich mußte von dieser geradlinigen Politik etwas abgegangen werden, und zwar dort, wo es galt, einer bestehenden politischen Lage gerecht zu werden. Aber es ist ein Unterschied, ob man hier und da eine Konzession macht oder von seiner Richtung abgeht. Letzteres würde bedeuten, daß man die Führung der freien Welt verleugnet, die die Geschichte in dieser zweiten Hälfte des Jahrhunderts dem amerikanischen Volke anvertraut hat.

Dies sind einige der Probleme, denen wir uns im Jahre 1960 gegenübersehen, und jetzt, da unsere Wirtschaft wieder aufgebaut und einigermaßen stark ist, können wir ihnen unsere Aufmerksamkeit zuwenden. Es ist wichtig, daß wir dies tun. Einerseits erwarten dies von uns unsere Freunde sowohl jenseits des Atlantiks als auch in Westeuropa. Andererseits sind wir es uns selbst schuldig, da wir nur so die Zeit zu unserem Verbündeten machen können.

Die ordnungspolitischen Schritte Europas seit der Jahreswende 1958/1959

Von Andreas Kees

Das Jahr 1959 wird einmal in die Wirtschaftsgeschichte als ein Jahr eingehen, in dem die entscheidenden Veränderungskräfte von Europa aus in Bewegung gesetzt wurden. Dies ist um so bemerkenswerter, als die bisherige Nachkriegsentwicklung weitgehend von der dominierenden Rolle der Vereinigten Staaten geprägt war. Das Leitmotiv dieser Entwicklung war, eine funktionsfähige Wirtschaftsordnung zu errichten. Auf handelspolitischem Gebiet lag ihr das Prinzip der Meistbegünstigung zugrunde, das seinen Niederschlag unter anderem im GATT-Statut gefunden hat. Darüber hinaus aber wurde der Versuch der Errichtung einer Weltwirtschaftsordnung von der schrittweisen Annäherung an die Konvertibilität und von der ordnungspolitischen Ausstrahlung des Internationalen Währungsfonds getragen.

Der Ueberbau dieser quasi universalen Ordnung erschien indessen als ergänzungsbedürftig. Es setzte deshalb schon relativ früh eine rege Aktivität auf regionaler Basis ein, die verschiedene Schwerpunkte oder Unterstufen dieser Weltwirtschaftsordnung entstehen ließ. So konnten in Europa in der OEEC mit der Liberalisierung des Waren- und Zahlungsverkehrs beachtliche Erfolge erzielt werden. Trotzdem verlor die OEEC an Schwungkraft, als die Liberalisierung jenen Stand erreichte, der den einzelnen Ländern die Möglichkeiten zur Abstimmung ihrer Wirtschaftspolitik an den Landesgrenzen zunehmend einengte. Zu einer weitergehenden Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik im größeren regionalen Rahmen konnten sie sich nicht entschließen. Hierzu reichte auch die Gestaltungskraft des universalen Ordnungsprinzips nicht aus. Erst der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft brachte die stockende Entwicklung wieder in Fluß.

Die Spannungen auf europäischer Ebene

In Europa mußte indessen die Schaffung der EWG auf der regionalen Unterstufe gewisse Spannungen hervorrufen, da sich in ihr nur ein Teil der bisher schon eng zusammenarbeitenden europäischen Länder vereinigte, während sich die übrigen vor allem wegen der umfassenderen politischen Zielsetzung zunächst abseits hielten.

Eines der Kennzeichen des Zusammenschlusses mehrerer Länder ist nun aber in der Anfangsphase das Auftreten gewisser handelspolitischer Differenzierungseffekte. Diese können — grosso modo — in zweierlei Art die außenstehenden

Länder berühren. Einmal handelt es sich hierbei um den generellen Außenhandelseffekt, der alle handeltreibenden Länder je nach dem Grad ihrer bisherigen Außenhandelsverflechtung mit der entstehenden Gemeinschaft trifft. Zum anderen könnte hierzu in einem regional so eng verflochtenen Wirtschaftsgebiet für die europäischen Nichtmitgliedstaaten noch ein spezieller Effekt hinzutreten, der sich aus der Aehnlichkeit ihres Warenangebotes ergibt. Die europäischen Nichtmitgliedstaaten haben nämlich in ihrem Exportangebot einen relativ hohen Anteil an Halb- und Fertigwaren, die in Zukunft mit einer stärkeren Konkurrenz der Produzenten innerhalb der Gemeinschaft rechnen müssen. Ihre Waren stoßen auf eine elastischere Nachfrage als die der Rohstofflieferanten beispielsweise aus den Ueberseeländern. Sicherlich wird die durch die Bildung des Gemeinsamen Marktes angeregte Optimierung der Produktion auf längere Sicht eine kräftige Zunahme der Importe zur Folge haben. Dennoch ist die Gefahr einer relativen Verminderung des Lieferanteils dieser europäischen Länder nicht von der Hand zu weisen. Neben den politischen Gegensätzen, die sich aus der unterschiedlichen Beurteilung des Nutzens einer Wirtschaftsunion ergeben, haben diese rein handelspolitischen Spannungen von Anfang an die Schaffung der EWG überschattet.

Wollte man zur Jahreswende 1958/59 dem Ziel einer optimalen internationalen Arbeitsteilung näherrücken, so boten sich hierfür zwei Wege: einerseits die weitere direkte Festigung der alle Länder umfassenden Weltwirtschaftsordnung; andererseits ein mehr indirekter Weg über die Kräftigung des europäischen Teils der Weltwirtschaft. Auf beiden Wegen wurde die Entwicklung im Jahre 1959 vorangetrieben.

Europa wird zum Mittelpunkt der sich bewegenden Kräfte

Der Jahresanfang 1959 stand zunächst im Zeichen des Uebergangs der meisten europäischen Länder zur Konvertibilität. Die Impulse, die hierdurch von europäischer Seite ausgingen, liefen eindeutig auf eine Stärkung der Weltwirtschaftsordnung hinaus. Es handelte sich hier um einen Schritt, der zugleich die konsequente Fortführung der in der OEEC eingeleiteten Liberalisierungspolitik darstellte. Die währungsmäßige Annäherung der europäischen Länder an die bisherigen Hartwährungsländer durchbrach nämlich an entscheidender Stelle den Ring, mit dessen Hilfe sich Europa bisher gegenüber dem Dollarraum abgeschirmt hatte; eine Absonderung, die ihr Gegenstück in der handelspolitischen Differenzierung der Dollareinfuhren fand. Da mit dieser währungspolitischen Oeffnung vor allem der internationalen Währungsordnung ein starker Halt vermittelt wurde, diese aber wiederum mit der Handelsordnung in enger Wechselwirkung steht, war es nur natürlich, daß von der Währungspolitik auch ein verstärkter Druck auf eine umfassendere Handelsliberalisierung ausging. Mit der Konvertibilität entfiel weitgehend die Berechtigung zur handelspolitischen Diskriminierung.

Darüber hinaus brachten die ersten handelspolitischen Maßnahmen der EWG in Europa die Entwicklung auch auf regionaler Ebene stark in Fluß. Die glatte Durchführung der ersten Zoll- und Kontingentsmaßnahmen zerstreute manche Zweifel über die Erfolgschancen eines derartigen Experiments. Die von dem Vertrag ausgehenden Ordnungskräfte hatten sich bereits zuvor in den französischen Sanierungsmaßnahmen ausgewirkt, welche die Grundlage für die wirtschaftliche

Eingliederung Frankreichs in die EWG bildeten. Sie strahlten fortan aber auch auf die europäischen Länder außerhalb der Gemeinschaft aus, die nunmehr gezwungen waren, sich der veränderten Lage anzupassen. Trotz der Weitergabe der Innenmaßnahmen der EWG an die Drittländer fühlten sich diese Länder in ihrer Handelspolitik beeinträchtigt. Es galt insbesondere nach dem Scheitern der Freihandelsverhandlungen im Rahmen der OEEC, mit aller Kraft an die Beseitigung des in Europa entstandenen handelspolitischen Schwebezustandes zu gehen. Zu diesem Zweck hatte der Ministerrat der EWG im Dezember 1958 die Kommission gebeten, die Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer multilateralen Assoziation zwischen der EWG und den übrigen OEEC-Ländern bis zum März 1959 eingehend zu prüfen. Hierdurch war die EWG-Kommission bereits ein Jahr nach ihrer Konstituierung mitten in das Feld der politischen Auseinandersetzungen gerückt.

Der Auftrag an die Kommission der EWG

Die Erwartungen der bisher im Rahmen der OEEC verhandelnden Länder richteten sich nunmehr vor allem auf die EWG-Kommission. Von ihr sollte das festgefahrene Rad der europäischen Freihandelsgespräche wieder in Bewegung gebracht werden. Hatte sich in den gescheiterten Verhandlungen noch eine ständige Konfrontierung der gegensätzlichen Auffassungen ergeben, so war nunmehr auch dieser Faden abgerissen, und die andere Seite zog sich mehr und mehr in eine defensive Stellung zurück. Bei den übrigen Ländern setzte sich zwar die Erkenntnis durch, daß die EWG unwiderruflich sei; aber die von ihnen vorgetragenen Gegenvorschläge zeigten nicht jene konstruktiven Züge auf, die ohne weiteres von der EWG hätten akzeptiert werden können.

Innerhalb der Gemeinschaft hatten die Regierungen auf der Suche nach einem neuen Weg die Ausarbeitung der Vorschläge weitgehend der Kommission übertragen. Ihre Aufgabe wurde jedoch dadurch erschwert, daß der Prozeß der Meinungsbildung in der Gemeinschaft keineswegs abgeschlossen war, vielmehr die Meinungen zwischen den Ländern und selbst innerhalb einzelner Mitgliedsländer noch sehr auseinandergingen. Die Kommission selbst charakterisierte diesen Zustand in ihrem ersten Memorandum:

„Die Gemeinschaft befand sich noch in ihren Anfängen, und die Uebergangszeit hatte gerade erst begonnen. Der gemeinsame Außenzoll — die Grundlage für die Handelsbeziehungen mit der übrigen Welt — war noch nicht einmal (rechnerisch) vollständig aufgestellt. Die gemeinsame Handelspolitik der sechs Staaten war in ihren Anfängen. Die Gemeinschaft hatte deshalb noch nicht das Maß an Bewegungsfreiheit, das sie nach jahrelanger Zusammenarbeit besitzen würde. Es war ihr auch nur schwer möglich, nicht über Dinge besorgt zu sein, die ihrer Entwicklung schaden oder sogar ihre Existenz gefährden konnten. Diese Bedenken werden sich zweifellos geben, wenn die Gemeinschaft erst im Vollbesitz ihrer Mittel ist. Sie könnte dann größere Risiken auf sich nehmen. Was heute nur schwer zu verwirklichen ist, wäre morgen vielleicht eher möglich[1]."

Der knappe Entscheidungsspielraum der Kommission

Angesichts dieser eng umgrenzten Ausgangslage blieb für die Kommission nur ein geringer Raum für Grundsatzerörterungen, so daß man vermutet hatte, sie

[1]) Erstes Memorandum der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Ministerrat der Gemeinschaft auf Grund der Entscheidung vom 3. Dezember 1958 über die Probleme einer europäischen Wirtschaftsassoziation, KOM (59) 18/rev., 26. Februar 1959; S. 4.

würde das Schwergewicht eher auf die Behandlung verfahrenstechnischer Fragen legen. Betrachtet man jedoch das erste Memorandum, so wird man überrascht feststellen, daß die prinzipiellen Fragen im Vordergrund stehen, die Verfahrensvorschläge dagegen zurücktreten. So beschäftigt sich die Kommission eingehend mit den wirtschaftspolitischen Gründen, die das Scheitern der Freihandelszone verursacht hatten. Zur Anbahnung neuer Gespräche und zur Klärung der tieferen Ursachen für den Zusammenbruch der Pariser Verhandlungen war sicherlich ein echtes Bedürfnis vorhanden. Im Rahmen ihrer zurückschauenden Bestandsaufnahme sprach vieles für eine umfassende Untersuchung der unterschiedlichen Ausgangslage der europäischen Nichtmitgliedsländer der EWG. Darüber hinaus bot sich die Gelegenheit, den Begriff der Freihandelszone selbst kritisch zu durchleuchten. Nach dem Memorandum gilt für eine Freihandelszone, „daß sie nur in dem Maße annehmbar wird, in dem sie sich entweder in eine zunehmende Liberalisierung des Welthandels einfügen läßt — und damit darauf verzichtet, eine europäische wirtschaftliche Solidarität im eigentlichen Sinne zu stärken — oder aber sich dem Vorbild einer Zollunion nähert[2]".

Schreitet man das gegenüber dem Vorjahr nur wenig veränderte Feld der möglichen Lösungen ab, so ist in diesem ersten Memorandum nur an wenigen Stellen ein Durchbruch nach vorn zu erkennen. Bezeichnenderweise handelt es sich hierbei vor allem um die Verbesserung der weltwirtschaftlichen Stellung der EWG:

„Da das eigentliche Problem darin liegt, die Beziehungen zwischen dem Europa der Sechs und dem Europa der Siebzehn so abzustimmen, daß das Europa der Sechs sich mit der ihm innewohnenden Dynamik entwickeln kann, ohne daß dadurch Störungen in das Europa der Siebzehn hineingetragen werden, muß man den Fragenkomplex in einen größeren Rahmen stellen und elastischere Mechanismen vorsehen, um gleichzeitig auf weltweiter wie auch auf europäischer Ebene ein neues wirtschaftliches Gleichgewicht zu finden[3]."

Auf dieser Linie konnte die Kommission mit größerer Bewegungsfreiheit handeln. Vorschläge dieser Art erklären sich zum Teil auch aus dem dringend empfundenen Bedürfnis nach eigener Konsolidierung. Ueberdies deckten sich die Empfehlungen der Kommission mit der immer notwendiger werdenden Koordinierung der Entwicklungshilfe. Auf europäischer Ebene wurden die bisher schon bestehenden Formen der Zusammenarbeit nicht weiter intensiviert. Man begnügte sich, hier als Fernziel die Notwendigkeit der Schaffung einer europäischen Wirtschaftsassoziation zu unterstreichen. Für die nähere Zukunft beschränkte man sich darauf, eine Uebergangslösung vorzuschlagen, deren Hauptaufgabe lediglich darin bestand, die auftretenden Handelsstörungen zu prüfen und durch geeignete Maßnahmen zu mildern.

In seinem insgesamt sehr theoretischen Grundcharakter fehlten dem ersten Memorandum somit konkrete Vorschläge zur Lösung des europäischen Handelsproblems, was rückblickend bei dem engen Bewegungsspielraum der Kommission auch nicht anders erwartet werden konnte. Berücksichtigt man dies, so ging von ihm doch ein entscheidender Einfluß auf die weitere europäische Entwicklung

[2]) Erstes Memorandum der Kommission, S. 21.

[3]) Erstes Memorandum der Kommission, S. 21.

aus, indem es die zum Teil einander ausschließenden Auffassungen beider Seiten sehr deutlich herausarbeitete. Es herrschte nunmehr Klarheit darüber, von welchen Ausgangspositionen die weitere europäische Politik zu entwickeln war.

Der Gegenzug der Kleinen Freihandelszone

Der nächste Zug, und zwar ein Schritt aus der Defensive heraus, erfolgte zunächst von Großbritannien. Auf Grund seiner unterschiedlichen Zielsetzung mußte Großbritannien jetzt versuchen, ein Gegengewicht für neue Verhandlungen zu gewinnen. Man griff hierfür erneut auf das Konzept der FHZ zurück und vereinigte sieben europäische Länder zu einem „Schutz- und Trutzbündnis" im Rahmen der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA). Die Konstruktion der EFTA wurde bewußt auf eine spätere Abstimmung mit der EWG ausgerichtet. So paßte sich das Zeitschema für die Zollsenkungen in der EFTA absichtlich weitgehend dem der EWG an. Als Hebel für eine möglichst baldige Vereinbarung mit der EWG wirkte nunmehr in einigen EWG-Ländern die Befürchtung, daß mit einer funktionsfähigen Kleinen Freihandelszone die Diskriminierungseffekte in beiden Richtungen auftreten.

Die EFTA ist jedoch auf dem Weg zu ihrer eigentlichen Funktionsfähigkeit mit erheblichen potentiellen Spannungen belastet. Das gilt insbesondere für das Problem der Verkehrsverlagerungen, das auch mit einem bis ins einzelne reichenden System der Ursprungszeugnisse wohl nicht befriedigend gelöst werden kann. In diesem Zusammenhang sei nur auf die Tatsache verwiesen, daß in ihr recht heterogene Länder vereinigt sind, die teilweise strukturell weitaus enger mit den Ländern der EWG verwachsen sind. Länder wie Oesterreich und die Schweiz könnten beachtliche zentrifugale Kräfte entfalten, die eine gemeinsame Handelspolitik erschweren dürften. Auch umfaßt die EFTA nicht den Bereich der Landwirtschaft, so daß es sehr zweifelhaft ist, ob sie den Anforderungen des GATT genügt.

Das amerikanische Interesse an einer weltoffenen Lösung

Während im Jahre 1959 die europäischen Gespräche zwischen EWG und EFTA nicht mehr fortgesetzt werden konnten, wurde die weltweite Diskussion durch das vor allem seit Mitte dieses Jahres sehr stark akzentuierte amerikanische Interesse an einer handelspolitischen Lösung belebt. Infolge der ernsten Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Vereinigten Staaten, die zu umfangreichen Goldabflüssen, insbesondere nach Europa, geführt haben, wurde das Hauptaugenmerk der amerikanischen Regierung auf eine nichtdiskriminierende, weltoffene handelspolitische Lösung der gesamteuropäischen Probleme gerichtet.

Interessant ist hierbei, daß mögliche wirtschaftliche Rückwirkungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf die amerikanische Wirtschaft trotz dieser Zahlungsbilanzschwierigkeiten in Kauf genommen werden, da die politische Uebereinstimmung der Ziele der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit denen der amerikanischen Europapolitik seit Ende des Zweiten Weltkrieges allen anderen Erwägungen vorangestellt wird. Das politische Zusammenwachsen der europäischen Länder war von Anfang an eines der Hauptanliegen amerikanischer Wirtschafts- und Außenpolitik. Eine solche positive Einstellung der Vereinigten Staaten wird jedoch nicht in gleichem Maße zu erwarten sein, wenn sich die

europäischen Länder untereinander, und zwar ausschließlich auf handelspolitischer Ebene, verständigen würden.

Diese veränderte Situation ist auch in Europa sehr deutlich gesehen worden. So betonte das Monnet-Komitee in einer Entschließung[4]:

„Wir können die Probleme zwischen den Sechs und den Sieben nicht regeln, als ständen wir mit unseren europäischen Problemen allein da; auch Amerika kann seine Probleme nicht allein lösen und nicht allein zur Lösung der Probleme des gesamten Westens beitragen. In der gegenwärtigen Situation besteht unsere Verantwortung darin, sie gemeinsam zu regeln."

Von Amerika gingen deshalb auch die Vorschläge auf eine Umformung der OEEC aus, in der Absicht, in diesem Gremium als Vollmitglied einen Einfluß auf die europäischen Gespräche ausüben zu können. Zugleich sollte dieses amerikanische Mitspracherecht für eine Koordinierung und bessere Verteilung der finanziellen Beiträge für die Entwicklungsländer sorgen[5]. Die Europäische Kommission hat diese verstärkte Verantwortung Europas von vornherein erkannt und diesem Sachverhalt durch ihre Vorschläge (in einem zweiten Memorandum vom September 1959[6]) Rechnung getragen. Sie hat mit Nachdruck auf die Verpflichtung hingewiesen, die die Gemeinschaft gegenüber der übrigen Welt hat:

„Sie hat in großen Zügen die Möglichkeit angedeutet, die sich nach ihrer Auffassung für eine Politik gegenüber den Entwicklungsländern und eine aufeinander abgestimmte, eine harmonisierte Konjunkturpolitik ergeben. Bisher haben zwar die Mitgliedstaaten unserer Gemeinschaft ihre Sympathie mit diesen Vorschlägen bekundet. Aber sie sind noch nicht durch den Akt eines Gemeinschaftsorgans sanktioniert und legalisiert. Wir wünschen, daß sich die Gemeinschaft formell diese kurz skizzierte Politik zu eigen macht. Sie sollte sich bereit erklären, am Entwurf und an der Durchführung eines weltweiten Hilfsprogramms für die Entwicklungsländer mitzuwirken, und zugleich die erforderlichen internen Maßnahmen ergreifen, um den Umfang der Beihilfen und die Einrichtungen, die vorzusehen sind, näher zu bestimmen."

Diese atlantische Ausrichtung einer koordinierten Entwicklungspolitik muß ihrer Natur nach langfristig angelegt sein; die Methoden einer solchen umfassenden Wirtschaftshilfe, die nicht nur den engeren Bereich der Finanzhilfe umfassen darf, werden gegenwärtig erarbeitet. Unabhängig davon besteht nach wie vor ein spezifisch europäisches Problem, das möglichst baldige Gespräche erfordert. Das Bedürfnis hierfür ist seit der Errichtung der EFTA und insbesondere in der Diskussion über die beschleunigte Durchführung des Gemeinsamen Marktes immer wieder von allen Beteiligten betont worden. So hat die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihren jüngsten Beschlüssen des Ministerrates über die Beschleunigung des Vertrages eine Absichtserklärung beigefügt[7], in der ausdrücklich die Bereitschaft der sechs Mitgliedsländer erklärt wird, möglichst bald neue Gespräche zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Drittländern, insbesondere mit den EFTA-Ländern, anzubahnen. Mit dieser Erklärung

---

4) Vgl. den Wortlaut im Dokumententeil auf S. D 160—D 161.

5) Vgl. die Dokumentation über die Pariser Wirtschaftskonferenzen vom Januar 1960 in Europa-Archiv 3/1960, S. D 1—D 14. Vgl. ferner den Beitrag von Henry J. *Tasca*, „Die Vereinigten Staaten, Westeuropa und die Entwicklungsländer" in Europa-Archiv 5/1960, S. 143 bis 154.

6) Vgl. dessen Wortlaut im Dokumententeil auf S. D 170—D 173.

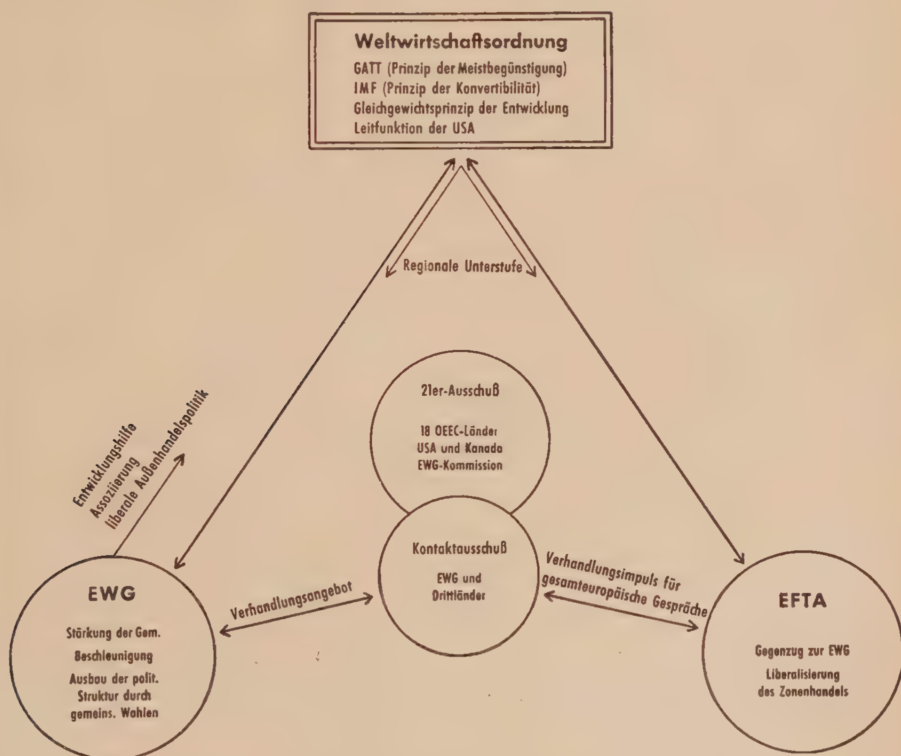
7) Vgl. den Wortlaut im Dokumententeil auf S. D 179.

wird die liberale Grundeinstellung der Gemeinschaft erneut bekundet, wie sie auch aus den übrigen Beschlüssen über die Beschleunigung des Vertrages hervorgeht. Dies gilt insbesondere für das Angebot, den gemeinsamen Außenzoll gegenüber den Drittländern um 20 vH zu senken. Die Verwirklichung einer solchen liberalen und weltoffenen Außenhandelspolitik ist aber nur möglich, wenn die Gemeinschaft im Inneren konsolidiert und unwiderruflich ist. Diese Notwendigkeit einer zugleich auch außenorientierten Politik der EWG war eines der wesentlichen Motive für die Ausarbeitung der Beschleunigungsvorschläge.

Damit tritt die Gemeinschaft immer stärker als ein einheitlicher Partner für alle künftigen Gespräche über internationale Handelsprobleme auf. Dieser neuen Position, die nun die gemeinschaftlichen Interessen von sechs Mitgliedern vertritt, wird man auch international in Zukunft Rechnung tragen müssen.

Eine europäische Initiative der EWG

Die veränderte Situation wird insbesondere auch dem im zweiten Memorandum der Kommission vorgeschlagenen und im November 1959 bereits vom



Ministerrat gebilligten sogenannten „Kontaktausschuß" ein größeres politisches Gewicht geben. Dieser Ausschuß soll, nach Auffassung der Kommission, folgende Aufgaben haben: Er könnte zunächst Untersuchungen über die Handelsströme

und die neuralgischen Warengruppen anstellen. Daraus könnten Lösungsversuche und Abkommen zwischen den betroffenen Partnern entwickelt werden. Schließlich ergäbe sich in diesem Forum die Gelegenheit, Vorbesprechungen darüber zu führen, wie die gefundenen Abreden als Grundlage für eine spätere Multilateralisierung verwendet werden können.

Wie aus der Skizze auf S. 431 hervorgeht, könnten durch den Kontaktausschuß und dadurch, daß man die in ihm erzielten Ergebnisse im Rahmen des Einundzwanziger-Ausschusses in das Gremium der OECD einbringt, die tatsächlich jetzt noch bestehenden Bedenken gegen die handelspolitischen Auswirkungen der EWG ausgeräumt werden. Darüber hinaus würde eine solche Lösung den Anforderungen der Weltwirtschaft gerecht werden und die bisherigen internationalen Handelsströme von Störungen frei halten.

Auf längere Sicht werden die von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Bewegung gesetzten wirtschaftspolitischen Kräfte bei aller Intensivierung der innereuropäischen Wirtschaftsverflechtung immer mehr zur Förderung der Weltwirtschaftsordnung beitragen, ohne dadurch die spezifisch politischen Inhalte und Ziele der EWG abzuschwächen. Die heute noch recht verschiedenartigen ordnungspolitischen Vorstellungen in Europa werden damit eine stärkere Vereinheitlichung erfahren, eine Tendenz, die sich bereits in anderen Zentren der Weltwirtschaft durchgesetzt hat und die damit in Richtung auf eine Festigung der Weltwirtschaftsordnung wirken könnte.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Beziehungen zu Drittländern

Von Jean Rey

RÜCKBLICK

Obgleich seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Rom erst wenig mehr als zwei Jahre verstrichen sind, kann man jetzt schon feststellen, daß die Entwicklung einen ganz anderen Verlauf genommen hat, als es die Urheber des Vertrages voraussahen.

Diese hatten geglaubt, daß die Hauptschwierigkeiten im Innern der Gemeinschaft auftreten und daß es nicht einfach sein würde, im privaten Bereich das Interesse für die europäische Wirtschaftsintegration und für die segensreichen Auswirkungen eines großen Marktes zu wecken. Man hatte befürchtet, daß die maßgeblichen Wirtschaftsführer dieses Werk der Diplomaten und Politiker mit einem gewissen Mißtrauen betrachten und zunächst eine abwartende Haltung einnehmen würden. Dagegen sagte man der Gemeinschaft für den Anfang kaum äußere Schwierigkeiten voraus und glaubte, sie werde während der Uebergangsperiode genügend Zeit haben, um die Zusammenarbeit mit den dritten Ländern in aller Ruhe zu regeln.

Die Wirklichkeit sah aber anders aus. Die Privatwirtschaft erkannte — das muß anerkennend gesagt werden — sofort die grundlegende Bedeutung einer Wirtschaftsgemeinschaft mit mehr als 160 Millionen Verbrauchern und paßte sich in allen Ländern und fast in allen Wirtschaftszweigen den neuen Verhältnissen mit einer erfreulichen Aufgeschlossenheit und einer bemerkenswerten Dynamik an.

Dagegen fühlten sich die Außenstehenden sofort durch die Stärke der neuen Gemeinschaft beunruhigt und betrachteten diese bereits vor ihrer vollen Verwirklichung als eine vollendete Tatsache. Schon im Jahre 1957, bevor also der Vertrag durch die Parlamente der Mitgliedstaaten endgültig ratifiziert war, wurden neben Glückwünschen für die Urheber Befürchtungen wegen der Auswirkungen laut.

BEFÜRCHTUNGEN DER DRITTLÄNDER

Die Befürchtungen sind sehr unterschiedlicher Natur je nach den Staatengruppen, denen diese Länder angehören.

Die größte Besorgnis haben die europäischen Partner der EWG-Staaten gezeigt. Man kann diese Länder jedoch nicht als eine Einheit betrachten, und wenn die Errichtung der Kleinen Freihandelszone auch eine gemeinsame Verteidigungsmaßnahme darstellt, so bestehen unter ihren Mitgliedern in Wirklichkeit doch sehr verschiedene Auffassungen.

Versuchen wir zunächst, uns in die Lage der kleinen Länder zu versetzen und ihr Unbehagen zu begreifen. Nicht die Teilung Europas beunruhigt sie; denn Europa war niemals geeint, und sie haben sich bisher um diese Einheit nicht sehr gekümmert.

Ihre wahren Sorgen sind anderer Natur. Es sind die Sorgen von Gewerbetreibenden und von Landwirten, die eine Verlagerung der herkömmlichen Handelsströme durch den Gemeinsamen Markt und Schwierigkeiten für ihre Unternehmen befürchten. Verständlicherweise sind diese Befürchtungen besonders stark in Ländern, die ein Drittel und sogar die Hälfte ihrer Erzeugung in die EWG-Länder exportieren.

Sind diese Besorgnisse begründet? Man kann diese Frage nicht bejahen, aber ebensowenig vollkommen verneinen. Zweifellos sind die maßgeblichen Stellen der Gemeinschaft überzeugt, daß die als Folge des Gemeinsamen Marktes auftretende wirtschaftliche Ausweitung allen außenstehenden Partnern zugute kommen wird, so daß deren Außenhandel nicht etwa zurückgeht, sondern zunimmt.

Das Beispiel der Beneluxstaaten, die ihren Binnenhandel in wenigen Jahren verdoppeln konnten, ohne daß darunter der Handelsverkehr mit dritten Ländern litt, ist in dieser Hinsicht ermutigend. Aber niemand kann garantieren, daß sich diese optimistischen Voraussagen voll verwirklichen. Auf bestimmten Gebieten können jedenfalls zeitweilig die Pessimisten recht behalten. Man kann von den Drittländern außerdem nicht die gleiche Zuversicht erwarten wie von den Gründern der Gemeinschaft. Andernfalls wären sie dieser zweifellos beigetreten.

Man muß diese Befürchtungen darum ernst nehmen und sich mit ihnen auseinandersetzen.

Anders erscheint das Verhalten Großbritanniens. Seine kommerziellen Sorgen können kaum schwerwiegend sein. Die Ausfuhr in den Bereich des Gemeinsamen Marktes beträgt nämlich nur 13 vH seiner Gesamtausfuhr. Da Großbritannien sicher sein darf, im schlimmsten Fall nur geringe Einbußen zu erleiden (wenn überhaupt, da es sogar mit einer Steigerung seiner Ausfuhr rechnen kann, wie es im Augenblick der Fall ist), darf man als Ursache seiner kühlen Haltung gegenüber dem Gemeinsamen Markt schwerlich kommerzielle Erwägungen annehmen.

Offensichtlich muß man den Grund tiefer suchen und an politische Beweggründe denken.

Hierzu besteht um so mehr Veranlassung, als Großbritannien eine merkwürdig diskriminierende Politik betreibt. In London wird immer wieder die angelsächsische Verbundenheit als erstes Anliegen der britischen Regierung hervorgehoben und darauf hingewiesen, daß die Amerikaner vor den Europäern auf dem Festland die engsten Freunde Großbritanniens sind. Die britische Regierung findet es nun aber ganz natürlich, daß es zwischen Großbritannien und seinen engsten Freunden — überdies ziemlich hohe — Zollschranken gibt, die Großbritannien nicht daran hindern, sie mühelos zu übersteigen und die Ausfuhr nach den Vereinigten Staaten ständig zu erhöhen. Andererseits hält die gleiche britische Regierung einen mäßigen Tarif zwischen Großbritannien und Europa für untragbar. Warum soll das, was den Amerikanern erlaubt ist, den Europäern verboten sein? Wieso beeinträchtigt der amerikanische Tarif die atlantische Verbundenheit nicht, während der Tarif der EWG die NATO-Gemeinschaft bedrohen soll?

Dieses Verhalten ist so wenig folgerichtig, daß der Grund hierfür woanders zu suchen ist: Großbritannien befürchtet das Heranwachsen einer großen Kontinentalmacht.

Jahrhundertelang betrachtete Großbritannien jede Führungsmacht auf dem Festland als Feind. Das wird uns von Zeit zu Zeit durch die Aussprüche britischer Staatsmänner vor Augen geführt, und um zu wissen, worum es geht, ist es nicht erst erforderlich, an die gewiß extremen Fälle eines Napoleon oder Hitler zu erinnern. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als gegebene Tatsache anzuerkennen und sich damit abzufinden, bedeutet für die britische Oeffentlichkeit eine große historische Wende, nicht minder groß als auf dem Festland die deutsch-französische Versöhnung.

Es ist darum nicht verwunderlich, daß diese Wandlung eine gewisse Zeit erfordert, und man sollte davon absehen, sie überstürzt herbeizwingen zu wollen. Es ist zu berücksichtigen, daß Großbritannien, wie auch wir, die gesamte Europapolitik neu überdenken muß. Wir dürfen nicht ungeduldig werden, wenn es nicht von heute auf morgen sein neues Gleichgewicht finden kann.

Flaubert sagte, das Fatale an den Frauen sei, daß man weder mit ihnen noch ohne sie leben kann. Großbritannien befindet sich in eben dieser Lage, daß es nämlich weder mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch ohne sie leben kann. Um aus diesem Zusand herauszukommen, braucht es Phantasie. Zeigen wir unsererseits Geduld und seien wir auch hier bereit, die kommerziellen Sorgen Großbritanniens zu berücksichtigen, wenn sie sich in der Praxis als begründet erweisen sollten.

Sodann sind die zahlreichen Entwicklungsländer zu erwähnen, die besonders wegen der Artikel 131 ff. des Vertrages über die Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete beunruhigt sind.

Namentlich im Rahmen des GATT und im Rahmen der Beziehungen der Gemeinschaft mit den lateinamerikanischen Staaten wurden konkrete Befürchtungen über die Art der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete geäußert, die, wie man glaubt, die herkömmlichen Handelsströme mit der Gemeinschaft gefährden kann.

Die Gemeinschaft setzte sich mit diesen Befürchtungen eingehend auseinander und richtete, um ihnen entgegenzukommen, innerhalb des GATT ein Beratungsverfahren ein.

Diese Beratungen bezweckten, die Fälle herauszustellen, in denen die Drittländer über die Auswirkungen des Vertrages von Rom mit Recht Beschwerde führen konnten sowie Ueberlegungen darüber anzustellen, welche Abhilfemaßnahmen die Gemeinschaft treffen könnte.

Eine völlig andere Situation ist bei den Vereinigten Staaten gegeben. Die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft auf dem amerikanischen Festland sowie die Vorteile, welche die Gemeinschaft wegen des auf beiden Seiten des Atlantiks verschieden hohen Niveaus der Löhne und Gestehungskosten für sich buchen kann, wecken zweifellos bei der Regierung der Vereinigten Staaten und in Geschäftskreisen echte Besorgnis. Dies ist bei verschiedenen Gelegenheiten wiederholt zum Ausdruck gekommen.

Aber die Vereinigten Staaten sahen von Anfang an die politischen Vorteile der Vereinigung Europas als so beträchtlich an, daß demgegenüber jede andere

Erwägung zurücktreten mußte. Sie haben der Gemeinschaft der Sechs von Anfang an und auch später durch alle Schwierigkeiten hindurch, denen sie sich seit zwei Jahren in ihren auswärtigen Beziehungen gegenübersah, ihre entschlossene politische Unterstützung zuteil werden lassen.

Welche Bedeutung dem Inkrafttreten des Vertrages von Rom und der Bildung einer großen politischen und wirtschaftlichen Gemeinschaft auf dem europäischen Kontinent zukommt, scheinen die Amerikaner klarer erkannt zu haben als die Europäer selbst. Sie erblickten darin — wie wir glauben, mit Recht — das Ende der Zerrissenheit, in der Europa so lange gelebt hatte, und den Beginn eines kraftvollen Integrationsprozesses, der den europäischen Kontinent wieder zu einer großen wirtschaftlichen und politischen Kraft erstarken läßt. Mit dem ihnen eigenen Realismus hielten sie es für sinnvoller, nicht die sich aus der Bildung der Gemeinschaft ergebenden Nachteile zu beklagen, sondern sich mit diesen abzufinden und statt dessen an die damit verbundenen Vorteile zu denken.

Aus diesem Grunde zeigte sich in den Vereinigten Staaten seit zwei Jahren ein ständig wachsendes Interesse für Investitionen auf dem europäischen Festland und ganz besonders innerhalb der Gemeinschaft. Es unterliegt keinem Zweifel, daß diese Haltung der Vereinigten Staaten einen weiteren positiven Faktor für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft darstellt und den leitenden Stellen zusätzlich zu allen Gründen interner Natur noch mehr Veranlassung zum Optimismus bietet.

MÖGLICHE LÖSUNGEN

Hauptanliegen dieses Beitrages ist der Versuch, die als durchführbar erscheinenden Lösungen und die Ansatzpunkte hierzu aufzuzeigen sowie herauszustellen, welche Lösungen offensichtlich nicht in Frage kommen.

Multilaterale Assoziierung

Als erste Lösung bietet sich die multilaterale Assoziierung zwischen der Gemeinschaft und ihren europäischen Partnern an. Diese würde sicherlich am ehesten den Wünschen bestimmter europäischer Staaten, namentlich der „Sieben", gerecht werden. Sie war das Thema bei den Verhandlungen des Maudling-Ausschusses, und an sie wird allgemein gedacht, wenn man von einem „Brückenschlag" zwischen den Sechs und den Sieben spricht.

Es ist richtig, daß die Befürworter der Freihandelszone sich auf Versprechen berufen können, welche die Urheber des Vertrages von Rom während der Dauer der Verhandlungen abgegeben haben und die ihrer Auffassung nach nicht eingehalten worden sind. Es ist ferner zutreffend, daß dies die einfachste Lösung wäre und die Befürchtungen der Partner der Gemeinschaft damit gegenstandslos würden. Demgegenüber sei sofort darauf hingewiesen, daß es sich hierbei um eine Roßkur handelt. Um die Krankheit zu beheben, würde man den Kranken opfern, und man würde auf diese Weise nicht nur den sich aus der Bildung der EWG ergebenden Schwierigkeiten, sondern gleichzeitig der Gemeinschaft selbst ein Ende bereiten.

Die politischen Aussichten für das baldige Zustandekommen einer multilateralen Assoziierung erscheinen aus einer Reihe von Gründen sehr gering.

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft entfernen sich im Augenblick eher von dieser Lösung, als daß sie sich ihr nähern. Diese Feststellung trifft zweifellos nicht generell zu. Innerhalb der Gemeinschaft traten maßgebende Persönlichkeiten und wichtige Interessengruppen auch weiterhin für eine derartige Lösung ein. Es ist jedoch nicht zu leugnen, daß die Anhänger dieser Lösung insgesamt nicht mehr so zahlreich sind und ein geringeres Echo finden als vor zwei Jahren. Damals hatten oberflächliche Beobachter den Eindruck, als ob nur eine einzige Regierung sich einem allgemeinen Abkommen widersetzte. Im Laufe der Zeit änderten sich die Perspektiven, und die Gemeinschaft selbst bemüht sich in der Kommission, im Rat der Minister oder im Parlament um andersgeartete Lösungen.

Käme es zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu einer multilateralen Assoziierung, innerhalb derer die Gemeinschaft allein und verloren dastünde, so würde dadurch nach weitverbreiteter Ueberzeugung der Fortbestand der Gemeinschaft gefährdet werden.

Eine in der Entstehung begriffene Gemeinschaft ist anders zu beurteilen als eine bereits gebildete Gemeinschaft. Die EWG hat ihre Uebergangszeit noch nicht beendet; ihr Gemeinsamer Außentarif befindet sich noch nicht in Kraft; sie hat noch keine gemeinsame Handelspolitik. Wenn man von ihr verlangen wollte, bereits jetzt in einem größeren Ganzen aufzugehen, würde man ihre Eigenständigkeit gefährden. Man würde den zentrifugalen Kräften innerhalb der Gemeinschaft zu viel Spielraum geben, bevor gemeinschaftsbewußtes Verhalten zur festen Gewohnheit geworden ist.

Offensichtlich kann die Gemeinschaft augenblicklich nicht diesen Weg einschlagen. Sie hat sich ein fest umrissenes Ziel gesetzt, das sie nicht in Gefahr bringen darf. Sie ist, sogar während der etwas schwierigen Uebergangszeit, der Motor für die Vereinigung und für die Stärkung Europas. Sie ist die treibende Kraft für die Liberalisierung des Warenverkehrs und der Ausgangspunkt für alle in Europa und in der Welt seit drei Jahren in dieser Richtung unternommenen Anstrengungen. Ein Erschlaffen ihrer mitreißenden Kraft würde die ganze Entwicklung verlangsamen oder sogar zum Erliegen bringen. Das kann man von denen, die sich für diese Gemeinschaft einsetzen, nicht erwarten.

Die Verhältnisse haben sich ebenfalls gewandelt. Infolge der Entwicklung der Beziehungen zwischen Europa und den Mächten jenseits des Atlantiks erscheint die Zweckmäßigkeit rein europäischer Lösungen weit weniger überzeugend. Sind die innereuropäischen Beziehungen, so bedeutend sie auch sein mögen, anders geartet als die Beziehungen Europas zu den Vereinigten Staaten und Kanada? Ist es überhaupt noch gerechtfertigt, die Wirtschaftsbeziehungen innerhalb Europas unter Diskriminierung der beiden transatlantischen Mächte auszubauen? In der Gemeinschaft glaubt man daran immer weniger, und in Washington und Ottawa überhaupt nicht mehr. Ist man in Bern oder Stockholm tatsächlich noch davon überzeugt?

Die Reise des amerikanischen Unterstaatssekretärs Douglas *Dillon* im Dezember, die Entscheidung der Konferenz der Regierungschefs der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland vom 21. Dezember 1959 zu Paris, die Konferenz im Hotel Majestic im Januar haben den

Blickwinkel, unter dem die Handelsprobleme gesehen werden, verändert. Wie der belgische Minister für den Außenhandel, Herr *van Offelen*, in der Konferenz zu Paris im Januar erklärte, dachten wir daran, unsere Beziehungen zwischen zwei Gruppen zu regeln. Jetzt sind drei Gruppen vorhanden, und für jede von ihnen muß eine annehmbare Lösung gefunden werden.

Es ist also zu berücksichtigen, daß die Vereinigten Staaten und Kanada in keiner Weise die Bildung einer europäischen Freihandelszone begünstigen werden, und die Vorstellung ist keineswegs abwegig, daß sie im Gegenteil ihren ganzen Einfluß geltend machen werden, um deren Entstehung zu verhindern.

Es zeugt darum von wenig Realismus, wenn man im gegenwärtigen Zeitpunkt mit der Bildung einer den Gemeinsamen Markt und seine Partner umfassenden multilateralen Assoziation rechnen zu können glaubt, bevor der Gemeinsame Außentarif eingeführt ist. Folglich darf man von der Gemeinschaft zur Zeit nicht erwarten, daß sie sich mit Lösungen einverstanden erklärt, die eine Senkung der Zolltarife der sechs Mitgliedstaaten beinhalten. Dies käme einer Verneinung des Außentarifs der Gemeinschaft gleich und würde der Durchführung der im Vertrag von Rom niedergelegten Bestimmungen über die Zollunion entgegenstehen.

Aber all das soll nicht bedeuten, daß es niemals eine multilaterale Assoziierung zwischen dem Gemeinsamen Markt und seinen europäischen und atlantischen Partnern geben wird. Wer kann die Ereignisse in einigen Jahren voraussehen, wenn sich die Gemeinschaft voll entwickelt und ihre ganze Kraft erlangt hat? Die Beneluxstaaten haben mit ihrem Zusammenschluß keineswegs ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit verloren. Wer sagt uns, daß die Gemeinschaft das Wagnis, innerhalb eines größeren Gebildes in ihrer Einheit gefährdet zu werden, nicht viel unbesorgter eingehen kann, wenn sie im Vollbesitz ihrer Mittel sein wird? Die jüngste Erfahrung mit der Entwicklung der mengenmäßigen Beschränkungen hat uns gezeigt, wie schnell die Auffassungen wechseln. Vor weniger als anderthalb Jahren gab es zwischen den Regierungen einen lebhaften Streit darüber, ob die schwachen Kontingente nur gegenüber den Unterzeichnerstaaten des Vertrages von Rom erhöht werden sollen. Ein Jahr später sah das Problem infolge des allgemeinen, heute weit fortgeschrittenen Abbaus der mengenmäßigen Beschränkungen selbst vollkommen anders aus. Dieses Beispiel sollte uns zurückhaltend und vorsichtig in unseren langfristigen Voraussagen machen und uns davor bewahren, uns zu einem späteren Zeitpunkt einer Lösung zu verschließen, die im Augenblick undurchführbar erscheint.

Bilaterale Assoziierung

Bis jetzt hat man noch wenig die Möglichkeit erforscht, die gegenwärtigen Schwierigkeiten durch ein System bilateraler Assoziierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Partnern zu lösen.

Zur Zeit schweben Verhandlungen dieser Art zwischen der Gemeinschaft und zwei europäischen Ländern, nämlich Griechenland und der Türkei. Andere Mittelmeerländer haben, ohne so weit wie diese Länder gegangen zu sein, ihr Interesse an einer solchen Lösung ihrer Probleme gezeigt. In den nächsten Monaten werden die Verhandlungen mit den beiden erwähnten Ländern abgeschlossen, und das Ergebnis wird natürlich aufschlußreich für die Zukunft sein.

Es ist verständlich, wenn die EWG diesen Weg nicht unmittelbar nach dem Scheitern der multilateralen Verhandlungen einzuschlagen versuchte.

Sie hatte selbst die auf Entzweiung ihrer Mitglieder zielenden Störversuche von außen zu spüren bekommen und wollte sich nicht der gleichen Kritik aussetzen. In dem Augenblick, da sich sieben europäische Staaten zur Kleinen Freihandelszone zusammengeschlossen haben, möchte sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht gern in ein Unternehmen einlassen, das als ein Manöver zur Spaltung der eben zustande gekommenen Vereinigung aufgefaßt werden könnte.

Eine aufrichtige Verständigung zwischen den beiden sogenannten Blöcken setzt meiner Ansicht nach ganz allgemein voraus, daß jeder zunächst Struktur, Grundsätze und Institutionen des anderen respektiert. Möchte man aufrichtig eine Verständigung mit der Gemeinschaft suchen, so darf man nicht danach trachten, sie zu entzweien oder an der Verwirklichung ihrer Ziele zu hindern. Man respektiert andererseits die Kleine Freihandelszone nicht, wenn man Zwietracht unter ihre Mitglieder zu säen versucht.

Nachdem man dieses einmal in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht hat, wäre es vielleicht interessant, mit den Mitgliedern der EFTA die Möglichkeit einer bilateralen Lösung zu erforschen. Man könnte vereinbaren, mit einem ihrer Mitglieder vorfühlende Gespräche und wenn möglich Verhandlungen einzuleiten, um über den möglichen Inhalt eines etwaigen bilateralen Abkommens Klarheit zu gewinnen und um zu ermitteln, ob mit einem solchen Abkommen die von den Partnern der Gemeinschaft befürchteten Hauptschwierigkeiten gelöst werden können. Sollte ein solches Vorgehen zu positiven und ermutigenden Ergebnissen führen, könnte man gegenüber den anderen Ländern in gleicher Weise verfahren. Es ist nicht ausgeschlossen, daß durch ein System von Einzelabkommen, die feiner und treffender auf jeden einzelnen Fall abgestimmt werden können, als das bei einem multilateralen Abkommen möglich ist, das Klima in den Beziehungen des Gemeinsamen Marktes mit der Außenwelt vollkommen verändert wird. Vielleicht ist ein Versuch der Mühe wert. Die Kommission der EWG ist selbstverständlich auf jeden Fall bereit, diesen Weg einzuschlagen, wenn irgendwelche von außen kommende ermutigende Zeichen am Horizont sichtbar werden.

Der Kontaktausschuß

Nach dem oben Gesagten haben allein die kurzfristigen Lösungen im Augenblick einige Aussicht auf Erfolg. Vor allem die Bildung des von der EWG-Kommission vorgeschlagenen Kontaktausschusses zwischen dem Gemeinsamen Markt und seinen Partnern bedeutet einen wesentlichen Beitrag zur Entschärfung der Beziehungen des Gemeinsamen Marktes mit seinen Partnern. Es wurde hierbei von einer bestimmten Vorstellung und einem Präzedenzfall ausgegangen.

Man sagte sich, daß schwierig erscheinende Probleme viel leichter gelöst werden können, wenn man sie nicht theoretisch erörtert, sondern von der praktischen Seite her angeht. Ueber Tarife und Kontingente wird gern gestritten, während man sich, wie die Erfahrung gezeigt hat, über Fahrzeuge oder Whisky bald verständigt. Statt endlos und bis jetzt ohne Erfolg über die Theorie der Assoziierungen zu diskutieren, wäre es viel vernünftiger, sich mit den Tatsachen auseinanderzusetzen. Wo liegen die Schwierigkeiten? Auf welchem Sektor ist der Handelsver-

kehr gefährdet? Welcher Wirtschaftszweig ist in Bedrängnis? Welche Abhilfemaßnahmen können getroffen werden? So sieht das von der EWG-Kommission vorgeschlagene pragmatische Verfahren aus. Statt über einen theoretischen Lehrbegriff zu streiten, sollte man über schwedische Papiermasse oder Schweizer Uhren verhandeln. Alles spricht dafür, daß man sich dann viel leichter verständigt.

Den Präzedenzfall liefern die Beneluxstaaten. Die Benelux-Union machte im Jahre 1953 eine ernste Krise durch. Die Regierungen der drei Länder haben damals die Klugheit besessen, die für ihren Zusammenschluß geltenden Grundsätze nicht in Frage zu stellen. Sie wandten ihre Aufmerksamkeit dem Gebiet der Tatsachen zu, grenzten durch Ausarbeitung von geeigneten Kriterien (Haager Protokoll vom 24. Juli 1953) im einzelnen die Sektoren ab, in denen ernstliche Schwierigkeiten zutage traten (sogenannte empfindliche Sektoren, angefangen von der Konfektionsbekleidung über Zigarren und Wollstoffe bis zum Zwieback), und suchten zusammen mit der privaten Wirtschaft für jeden einzelnen geeignete Lösungen. In weniger als zwei Jahren waren die Streitfragen zum größten Teil geregelt, und von einer Benelux-Krise wurde nicht mehr gesprochen.

Mein Vorschlag geht darum dahin, zur Prüfung und zur Behebung etwaiger Schwierigkeiten in diesem oder jenem Sektor gemeinsam einen Kontaktausschuß ins Leben zu rufen. Wie im Rahmen des Kontaktauschusses im einzelnen verfahren werden soll, darüber müßte noch eine Verständigung erzielt werden, denn wir wollten hierfür keine fertige Formel aufzwingen*.

Diese Anregung erscheint uns um so zweckmäßiger, als die Befürchtungen wegen der möglichen Verlagerung der Handelsströme nicht einseitig sind. Auch innerhalb der Gemeinschaft, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland oder in den Beneluxstaaten — Länder, deren Außenhandel weitgehend auf die anderen OEEC-Länder ausgerichtet ist —, befürchten gewisse Kreise, daß die Bildung von zwei verschiedenen Handelspolen zu einer Störung der herkömmlichen Handelsbeziehungen führt. Auf beiden Seiten besteht also ein Interesse daran, die Entwicklung zu überwachen und bereit zu sein, die durch die Verhältnisse erforderlich werdenden Maßnahmen zu ergreifen.

WEITERE PROBLEME

Außer den bisher aufgezeigten Problemen gibt es natürlich noch eine Reihe anderer. Zu erwähnen wären noch die schwebenden Zollverhandlungen, beispielsweise die Zollverhandlung auf Grund des Artikels XXIV Absatz 6 des GATT und die Dillon-Verhandlung, die das Jahr 1961 ausfüllen wird. Man müßte über die Verhandlungen und Gespräche über die bilateralen Assoziierungen (Griechenland, Türkei, Tunesien) berichten und die handelspolitischen Aspekte der künftigen gemeinsamen Agrarpolitik, die augenblicklich ausgearbeitet wird, zur Sprache bringen. Eingehen müßte man schließlich auf die gegenwärtigen Bemühungen der Kommission und der Mitgliedstaaten um eine zukünftige gemeinsame Handelspolitik, insbesondere auf dem Gebiet der Beziehungen der Gemeinschaft zu den Niedrigpreisländern oder den Ländern mit Staatshandel. Eine eingehende Behandlung dieser Fragen hätte den Rahmen dieses Beitrages jedoch gesprengt.

*) Inzwischen hat der Ausschuß der Einundzwanzig am 9. und 10. Juni den Gedanken aufgegriffen und konkrete Modalitäten hierfür entwickelt. Vgl. hierzu den Wortlaut der Resolution vom 10. Juni 1960 auf S. D 197—D 198.

ZUSAMMENFASSUNG

Jede Verständigung zwischen den beiden in Europa bestehenden „Blöcken" setzt voraus, daß jeder die Grundprinzipien des anderen achtet, ihm freie Entfaltung zugesteht.

Auf keinen der Blöcke darf ein Druck ausgeübt werden, um ihn entweder von innen her zu sprengen oder von außen her einzuschüchtern.

Man kann nicht die Behauptung aufstellen, die Dualität in den Zollsystemen Europas bedrohe den Zusammenhalt der Atlantischen Gemeinschaft, während niemals davon gesprochen wurde, daß eine solche Wirkung vom amerikanischen Zollsystem ausgehe.

Es ist unrealistisch zu glauben, man könne schon jetzt eine europäische oder atlantische Wirtschaftsassoziation gründen, bevor die Gemeinschaft ihren Gemeinsamen Außentarif eingeführt hat und eine gemeinsame Handelspolitik betreibt.

Es ist ebensowenig realistisch zu glauben, man könne noch europäische Lösungen befürworten, die einen diskriminierenden Charakter gegenüber den Vereinigten Staaten aufweisen.

Es wäre der Mühe wert, mit den Mitgliedstaaten der EFTA zu prüfen, ob der Abschluß von bilateralen Abkommen leichter zu verwirklichen ist und ob die Hauptprobleme dadurch gelöst werden können.

Die Handelsbeziehungen in Europa und in der Welt können nur durch kurzfristige Maßnahmen und durch eine pragmatische Behandlung der Fragen verbessert werden.

Die Partner auf der Konferenz der Einundzwanzig sollten ihre Erörterungen über die zum 1. Juli wirksam werdenden Zollmaßnahmen fortsetzen. Hierbei darf, was die Gemeinschaft betrifft, nicht von den Tarifen der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern nur vom Gemeinsamen Außentarif ausgegangen werden.

Zusammen mit ihren internen Beschleunigungsmaßnahmen sollte die Gemeinschaft nach außen hin Maßnahmen treffen, die der beschleunigten Einführung des Gemeinsamen Außentarifs in einem liberalen Geiste dienen.

Die Gemeinschaft sollte etwaige Schwierigkeiten bei ihren Partnern mit größter Aufmerksamkeit verfolgen und bereit sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu treffen.

Zur Erörterung und Lösung der besonderen Probleme, die sich in den Beziehungen zwischen dem Gemeinsamen Markt und seinen Partnern auf dem einen oder anderen Sektor ergeben, empfiehlt sich ein elastisches und zweckmäßiges Verfahren gegenseitiger Fühlungnahme.

Die Gemeinschaft und ihre Partner sollten die Entwicklung des Handels in der freien Welt aufmerksam verfolgen und in den zuständigen Gremien ständig miteinander in Fühlung stehen, um die Entwicklung der Dinge und die Zukunftsaussichten zu erörtern und um jede Gelegenheit für eine dauerhafte Lösung wahrzunehmen.

Österreich, die europäische Wirtschaftsintegration und das Völkerrecht

Von Alfred Verdross

Um zu einer Lösung des im Titel gestellten Problems zu gelangen, müssen wir von den rechtlichen Grundlagen ausgehen, auf denen die österreichische Außenpolitik beruht, nämlich von dem am 26. Oktober 1955 vom österreichischen Nationalrat beschlossenen Verfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Oesterreichs*. Dieses Gesetz bildet daher auch die Grundlage meiner Ausführungen. In diesem Verfassungsgesetz hat der österreichische Verfassungsgesetzgeber die Neutralitätspflichten klar, deutlich und erschöpfend festgelegt. Dieses Gesetz begründet allerdings zunächst nur innerstaatliche Pflichten. Da es aber gleich nach seiner Verlautbarung den anderen Mächten notifiziert und von ihnen teils ausdrücklich anerkannt, teils widerspruchslos zur Kenntnis genommen wurde, ist es auch als völkerrechtliche Grundlage der österreichischen Neutralitätspflichten anerkannt worden. Es bildet daher zugleich eine Erfüllung des Moskauer Memorandums vom 15. April 1955.

Im Moskauer Memorandum hat sich nämlich die österreichische Regierungsdelegation verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in der Form abgibt, die Oesterreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität derart zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird. Diese Verpflichtung wurde durch die Notifikation des Neutralitätsgesetzes erfüllt, da dieses alle Rechtspflichten aufzählt, die sich aus der schweizerischen Praxis ergeben. Damit ist jedenfalls seither das völkerrechtlich notifizierte und völkerrechtlich anerkannte österreichische Neutralitätsgesetz die einzige rechtliche Grundlage der dauernden österreichischen Neutralität. Daher kann das Moskauer Memorandum nur mehr (abgesehen etwa von der offenen Frage der Garantie) wie andere Materialien zur Auslegung des Neutralitätsgesetzes herangezogen werden.

Daraus ergibt sich, daß Oesterreich aus dem Titel der dauernden Neutralität nur jene Pflichten hat, die entweder im Neutralitätsgesetz direkt ausgesprochen sind oder sich als zwingende Folgerungen aus ihm ergeben.

Vom Neutralitätsrecht muß jedoch die Neutralitätspolitik unterschieden werden. Während nämlich das Neutralitätsrecht den Inbegriff jener Normen bildet, die bestimmen, zu welchem Verhalten ein neutraler Staat verpflichtet ist, umfaßt die Neutralitätspolitik jene Maßnahmen, die ein neutraler Staat aus seinem freien Willen und aus eigener Initiative ergreift, um seine Neutralität gegen innere oder äußere Gefahren zu sichern. So hat beispielsweise die Schweiz während des Zweiten Weltkrieges ihre Presse bestimmten Beschränkungen unter-

*) Die vorliegenden Ausführungen wurden ursprünglich als Referat vor der Oesterreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen in Wien im Dezember 1959 gehalten.

worfen, um nicht durch einseitige Stellungnahmen der Presse in den Krieg hineingezogen zu werden, obgleich das Neutralitätsrecht eine solche Maßnahme nicht fordert. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg hat die Schweiz zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik unterschieden. In der Erklärung des Schweizer Politischen Departements vom 26. November 1954 heißt es beispielsweise: „Wenn ein neutraler Staat . . . ein mehreres tut, als es die Pflicht der dauernden und gewöhnlichen Neutralität verlangen würde, dann nicht im Sinne der Erfüllung einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der Kriegführenden in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu bekräftigen.“[1]

Im Gegensatz zum Neutralitätsrecht kann daher die Neutralitätspolitik von Staat zu Staat und von Fall zu Fall verschieden sein. So hat beispielsweise Oesterreich um die Aufnahme in die Vereinten Nationen ersucht, da es der Meinung ist, in diesem Rahmen seine Unabhängigkeit besser sichern zu können, während die Schweiz, die sich in einer ganz anderen geographischen und politischen Lage befindet, glaubt, auf diesen Schutz verzichten zu können. Diesen Unterschied zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik haben auch die Großmächte anerkannt, da sie für die Aufnahme Oesterreichs in die Vereinten Nationen eingetreten sind. Wir wissen aus einem Aufsatz von Bundesminister Dr. *Kreisky*, daß bereits bei den Verhandlungen über das Moskauer Memorandum anerkannt wurde, daß Oesterreichs schon damals geplante Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen mit seinem Neutralitätsstatut vereinbar wäre, obgleich die Schweiz eine solche Mitgliedschaft niemals angestrebt hat[2]. Dazu kommt, daß alle vier Großmächte in der Präambel zum Staatsvertrag die Verpflichtung übernommen haben, für die Aufnahme Oesterreichs in die Vereinten Nationen einzutreten. Aus all dem ergibt sich eindeutig, daß die Verweisung auf das Schweizer Muster im Moskauer Memorandum sich nur auf das Neutralitätsrecht und nicht auch auf die Neutralitätspolitik bezieht. Von der politischen Frage, ob ein dauernd neutraler Staat Mitglied der Vereinten Nationen werden will, ist natürlich die Rechtsfrage zu unterscheiden, ob er auf Grund der Satzung der Vereinten Nationen ein Mitglied werden kann. Auf diese Frage braucht aber hier nicht eingegangen zu werden, da die Mächte Oesterreich mit seinem Status als immerwährend neutraler Staat in die Vereinten Nationen aufgenommen haben.

Die notwendige Unterscheidung zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik ergibt sich — wie am Rande bemerkt sei — auch daraus, daß es in Friedenszeiten eine Neutralitätspolitik ohne Neutralitätsrecht geben kann. So betreibt beispielsweise Schweden eine Neutralitätspolitik, ohne in Friedenszeiten irgendwelche Verpflichtungen aus dem Titel der Neutralität zu haben. Da aber diese Ausführungen streng juristischer Natur sind, brauchen wir uns hier nur mit dem Neutralitäts recht zu beschäftigen. Auch in diesem Bereiche ist es für dieses Thema nicht nötig, das ganze österreichische Neutralitätsgesetz zu entfalten. Es genügt, den ersten Satz des ersten Artikels herauszugreifen, der lautet: „Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Oesterreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität.“ Dieser Satz bedeutet, daß Oesterreich verpflichtet ist, in allen Kriegen, die zwischen anderen Staaten ausbrechen sollten,

neutral zu bleiben. Neutral bleiben aber heißt jene Pflichten erfüllen, die das völkerrechtliche Neutralitätsrecht den neutralen Staaten auferlegt. Da nun die Normen des Neutralitätsrechtes zum größten Teil im 5. und 13. Haager Abkommen von 1907 niedergelegt sind, müssen wir von diesen Normen ausgehen.

Vorher müssen wir uns noch die Frage vorlegen, ob diese beiden Abkommen überhaupt noch geltendes Völkerrecht bilden oder ob sie nicht vielleicht durch die Ereignisse der beiden Weltkriege überholt wurden. Dazu sei zunächst bemerkt, daß Italien kurz vor dem Zweiten Weltkrieg ein Neutralitätsgesetz erlassen hat, das das Haager Neutralitätsrecht rezipiert und nur in einzelnen Punkten weiterbildet[3]. Ferner haben der Nürnberger Militärgerichtshof nach dem Zweiten Weltkrieg sowie verschiedene andere Gerichte das Haager Kriegs- und Neutralitätsrecht nicht nur als weitergeltend betrachtet, sondern auch ausgesprochen, daß es selbst für jene Staaten gilt, die diesem Abkommen nicht beigetreten sind, da der Inhalt dieser Abkommen allgemeines Völkerrecht geworden sei[4]. Des weiteren hat die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika vor kurzem neue Heeres- und Flotteninstruktionen erlassen, die ebenfalls das Haager Kriegs- und Neutralitätsrecht übernehmen und teilweise ergänzen[5]. Vor einigen Jahren hat auch die Sowjetunion die Haager Konventionen als verbindlich anerkannt[6]. Schließlich sei bemerkt, daß auch die neuesten Darstellungen des Neutralitätsrechtes zwar das Haager Neutralitätsrecht kritisieren, aber als weitergeltend anerkennen[7].

Nach diesen Vorbemerkungen können wir uns dem Inhalt des Neutralitätsrechtes zuwenden. Dieses enthält natürlich zum großen Teil militärische Bestimmungen, auf die wir hier nicht einzugehen brauchen. Daneben finden wir aber auch einzelne wirtschaftliche Vorschriften. So ist es zum Beispiel unbestritten, daß ein neutraler Staat den Kriegführenden keine Anleihen für Kriegszwecke gewähren darf[8]. Von besonderer Bedeutung für dieses Thema sind aber die gleichlautenden Artikel 7 des 5. Abkommens über die Landneutralität und des 13. Abkommens über die Seeneutralität, die bestimmen, daß eine neutrale Macht nicht verpflichtet ist, die private Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition sowie überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 des erstgenannten Abkommens müssen aber alle Ausfuhrverbote oder Ausfuhrbeschränkungen, die ein neutraler Staat hinsichtlich dieser Güter erläßt, auf beide Kriegsteile gleichmäßig angewendet werden. Ein neutraler Staat hat also die Wahl, ob er solche private Lieferungen freilassen oder Ausfuhrbeschränkungen erlassen will. Wenn er aber solche Verbote oder Beschränkungen erläßt, müssen sie gleichmäßig gegen beide Kriegsteile gerichtet sein. Auch Absatz 5 der Präambel zum 13. Haager Abkommen über die Seeneutralität betont ausdrücklich, daß es eine anerkannte Pflicht der neutralen Macht ist, die von ihr angenommenen Regeln auf die einzelnen Kriegführenden unparteiisch anzuwenden.

Im Gegensatz dazu darf eine neutrale Regierung s e l b s t den Kriegführenden weder Kriegsschiffe noch Munition oder anderes Kriegsmaterial *(matériel de guerre quelconque)* überlassen. Diese Unterscheidung zwischen dem, was eine neutrale Regierung selbst nicht tun darf und dem, was neutrale Privatpersonen tun dürfen, oder was die neutrale Regierung entweder dulden oder verhindern darf, stammt aus einer Zeit, in der Industrie und Handel noch ausschließlich in privaten Händen lagen, in der es weder eine verstaatlichte Industrie noch ein

Außenhandelsmonopol gegeben hat. Es fragt sich daher, ob diese Unterscheidung zwischen privaten und staatlichen Lieferungen noch aufrechterhalten werden kann. Da diese Frage bisher weder durch ein neues Gewohnheitsrecht noch durch einen völkerrechtlichen Vertrag oder durch einen Schiedsspruch entschieden wurde, können hier nur einige Anhaltspunkte zur Lösung dieses Problems geboten werden.

In dieser Richtung sei zunächst hervorgehoben, daß Artikel 6 des Abkommens über die Seeneutralität den neutralen Regierungen nur verbietet, den Kriegführenden Kriegsschiffe, Munition und anderes „Kriegsmaterial" zu überlassen, nicht aber auch untersagt, andere Güter, die für Heer oder Flotte nützlich sein können, zu liefern. Diese analog auf die Landneutralität anzuwendende Norm erklärt sich wohl daraus, daß zur Zeit ihrer Formulierung die Staaten zwar Eigentümer von militärischen Objekten, nicht aber auch von normalen Handelsgütern waren. Das Haager Neutralitätsrecht hatte daher keinen Anlaß, sich mit solchen Lieferungen zu beschäftigen. Daraus kann geschlossen werden, daß als Kriegsmaterial nur jene Güter anzusehen sind, die a u s s c h l i e ß l i c h für Kriegszwecke bestimmt sind. Dazu kommt, daß auch sonst zwischen dem Staat als Träger von Hoheitsrechten und dem Staat als Träger von Privatrechten unterschieden wird, da in den meisten Staaten der fremde Staat nur als Träger von Hoheitsrechten von der Gerichtsbarkeit ausgenommen ist. Diese Auslegung wird durch die Praxis des Zweiten Weltkrieges bestätigt, da die Sowjetunion, solange sie neutral war, mit beiden Kriegsteilen den normalen Handel fortgesetzt hat. Auch Großbritannien hat zwischen den im Hoheitsdienste stehenden Schiffen der Sowjetunion und ihren Staatshandelsschiffen unterschieden, da es diese dem Anhaltungs- und Untersuchungsrecht unterworfen und auf diese Weise die Staatshandelsschiffe den Privathandelsschiffen mit ihren Waren gleichgestellt hat. Sind aber die von der verstaatlichten Industrie gelieferten Waren den privaten Lieferungen grundsätzlich gleichgestellt, dann steht der neutrale Staat auch hier vor der Wahl, entweder den normalen Handel mit beiden Kriegsteilen fortzusetzen oder gleichmäßig Ausfuhrverbote oder Ausfuhrbeschränkungen für beide Kriegsteile zu erlassen.

Es muß jedoch nach wie vor zwischen privaten und staatlichen Lieferungen insofern unterschieden werden, als neutrale Privatpersonen auch Waffen und Kriegsmaterial liefern dürfen, sofern die neutrale Regierung kein gleichmäßiges Ausfuhrverbot erlassen hat, während staatliche Verwaltungsstellen nur Güter anderer Art den Kriegführenden verkaufen oder sonst überlassen dürfen. Dabei bleibt allerdings die Frage offen, ob jene Erzeugnisse der verstaatlichten Industrie, die einen selbständigen Wirtschaftskörper bildet und die nicht der Regierung untersteht, in allen Belangen den Erzeugnissen der Privatindustrie gleichgestellt sind[9].

Unsere bisherigen Untersuchungen haben sich mit der Frage beschäftigt, welche wirtschaftlichen Verpflichtungen j e d e r neutrale Staat im Kriegsfalle hat. Ein immerwährend neutraler Staat hat aber schon in Friedenszeiten bestimmte Pflichten. Er darf nämlich keine Bindungen eingehen, die es ihm unmöglich machen würden, im Kriegsfalle seine Neutralitätspflichten zu erfüllen. In diesem Sinne sagt zum Beispiel die früher erwähnte Erklärung des Schweizer Politischen Departements vom 26. November 1954: „Ganz allgemein ist festzustellen, daß

der neutrale Staat keine Bindungen gegenüber anderen Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfalle zu neutralitätswidrigem Verhalten, das heißt zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes, das erst im Krieg in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden." Da nun das Neutralitätsrecht auch bestimmte wirtschaftliche Verpflichtungen umfaßt, so darf ein immerwährend neutraler Staat keine Bindungen eingehen, die ihn hindern würden, im Kriegsfalle diese Verpflichtungen zu erfüllen. Das hat die Schweiz anläßlich des Angriffskrieges Italiens gegen Aethiopien klar erkannt. 1920 glaubte sie allerdings, daß ihre Teilnahme an den wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen des Völkerbundes mit ihrer Neutralität vereinbar sei. Als sie aber im Oktober 1935 vom Völkerbund zur Ergreifung der wirtschaftlichen Sanktion gegen Italien aufgefordert wurde, hat die Schweizer Regierung nach einigen Rückzugsgefechten eingesehen, daß man nicht zugleich neutral bleiben und gegen einen Kriegsteil wirtschaftliche Sanktionen ergreifen kann. Sie hat daher den Beschluß gefaßt, künftighin auch an keinen wirtschaftlichen Sanktionen mehr teilzunehmen, was vom Völkerbundrat am 14. Mai 1938 widerspruchslos zur Kenntnis genommen wurde[10]. Aus denselben Gründen darf auch ein immerwährend neutraler Staat schon in Friedenszeiten in keine mehrere Staaten umfassende partielle Wirtschaftsgemeinschaft eintreten, die es ihm unmöglich machen würde, seine Neutralitätspflichten zu erfüllen. Wann ist das aber der Fall? Offenbar dann, wenn diese Gemeinschaft die wirtschaftliche Souveränität des dauernd neutralen Staates so beschränkt, daß er im Kriegsfalle nicht selbständig darüber entscheiden kann, ob er die Ausfuhr und Durchfuhr zu den Kriegführenden hin freigeben oder Beschränkungen unterwerfen will.

Betrachten wir nun unter diesem Aspekt die EWG und die EFTA. Nach Artikel 113 des Vertrages über die EWG besteht nach einer Uebergangszeit unter anderem auch eine gemeinsame Ausfuhrpolitik, über welche der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Es besteht nun kein Zweifel, daß der Ministerrat der EWG im Kriegsfall Ausfuhrverbote zum Feind erlassen würde. Er könnte aber auch einseitige Ausfuhrverbote auf Grund eines Beschlusses des Sicherheitsrates oder einer Empfehlung der Generalversammlung der Vereinten Nationen erlassen, wenn ein Krieg zwischen dritten Staaten ausgebrochen ist[11]. In beiden Fällen müßte sich Oesterreich diesem Ausfuhrverbot fügen, wenn es ein Vollmitglied der EWG wäre. Um aber auch seinen Neutralitätspflichten zu entsprechen, müßte Oesterreich ebenfalls die Ausfuhr in derselben Weise zu den anderen Mitgliedern der EWG beschränken. Dadurch würde es jedoch seine vertraglichen Pflichten gegenüber der EWG verletzen, da diese auf ein einheitliches Wirtschaftsgebiet hinzielt. Außerdem würde Oesterreich auf diese Weise nahezu seinen ganzen Außenhandel lahmlegen und damit seine Existenz gefährden.

Ganz anders steht es mit der Mitgliedschaft in der EFTA, da diese den Wirtschaftsverkehr nach außen vollkommen den einzelnen Staaten überläßt und auch innerhalb der Organisation keine bindenden Mehrheitsbeschlüsse außer in formalen Fragen kennt und daher die wirtschaftliche Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt. Da Oesterreich und auch die anderen Staaten der EFTA wesentlich daran interessiert sind, den Wirtschaftsverkehr mit den Staaten der EWG in der bisherigen Weise fortzusetzen, wird es die Aufgabe

der Mitglieder der EFTA sein, einzeln oder miteinander mit der EWG solche Abmachungen zu schließen, die zwar den gegenseitigen Austausch von Gütern fördern, zugleich aber die wirtschaftliche Souveränität der Staaten der EFTA aufrechterhalten.

Dagegen wende man nicht ein, daß alle Staatsverträge zwischenstaatliche Bindungen begründen. Das ist bestimmt der Fall. Der Unterschied zwischen einer einfachen vertraglichen Bindung und der Uebertragung von Souveränitätsrechten besteht jedoch darin, daß im ersten Fall jeder Staat zunächst selbst darüber entscheidet, wie der Vertrag auszulegen ist, so daß im Streitfall entweder eine einvernehmliche oder eine schiedsrichterliche Lösung gesucht werden muß, während im zweiten Fall die Entscheidung von vornherein einem zentralen Organ übertragen wird. Einem Organ einer partiellen Staatengemeinschaft kann sich aber ein dauernd neutraler Staat nicht unterwerfen, wenn dieses Organ über Angelegenheiten entscheiden kann, die durch das Neutralitätsrecht geregelt sind.

Wir können daher unsere Ausführungen in folgende Leitsätze zusammenfassen:

1. Das österreichische Neutralitätsgesetz, das den Mächten notifiziert und von ihnen widerspruchslos zur Kenntnis genommen wurde, bildet eine erschöpfende Aufzählung von Oesterreichs rechtlichen Neutralitätspflichten.

2. Vom Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik zu unterscheiden, die Oesterreich nach freiem Ermessen und auch von Fall zu Fall bestimmen kann. Sie muß aber vom Ziele geleitet sein, durch geeignete Maßnahmen die dauernde Neutralität Oesterreichs zu sichern.

3. Das Neutralitätsgesetz verpflichtet Oesterreich, in allen Kriegen, die zwischen anderen Staaten ausbrechen sollten, neutral zu bleiben. Daraus folgt, daß Oesterreich im Kriegsfalle alle Pflichten zu erfüllen hat, die sich aus den völkerrechtlichen Normen des Neutralitätsrechts ergeben, die hauptsächlich im Haager Neutralitätsrecht niedergelegt sind.

4. Nach dem völkerrechtlichen Neutralitätsrecht braucht Oesterreich im Kriegsfalle die Ausfuhr oder Durchfuhr von privaten Kriegslieferungen an die Kriegführenden nicht zu verbieten. Wenn aber solche Verbote oder Beschränkungen erlassen werden, müssen sie auf beide Kriegsteile gleichmäßig angewendet werden.

5. Lieferungen der verstaatlichten Industrie an die Kriegführenden sind den privaten Lieferungen gleichgestellt, soweit es sich um keine Güter handelt, die unmittelbares Kriegsmaterial bilden.

6. Ob eine verstaatlichte Industrie, die einen selbständigen Wirtschaftskörper bildet, ohne den Weisungen der Regierung unterworfen zu sein, auch Kriegsmaterial liefern darf, ist zweifelhaft.

7. Aus dem in das österreichische Neutralitätsgesetz aufgenommenen Begriff der immerwährenden Neutralität ergibt sich, daß Oesterreich schon in Friedenszeiten keine Bindungen eingehen darf, die es unmöglich machen würden, im Kriegsfalle die Pflichten der gewöhnlichen Neutralität zu erfüllen.

8. Oesterreich darf daher keiner Wirtschaftsgemeinschaft beitreten, die ihm gegen seinen Willen im Kriegsfalle Pflichten auferlegen könnte, die im Wider-

spruch mit seiner Neutralität stehen. Oesterreich kann jedoch solchen Wirtschaftsgemeinschaften beitreten, die seine wirtschaftliche Souveränität, das heißt seine selbständige Entscheidung, im Kriegsfall nicht beeinträchtigen. Außerdem kann Oesterreich allein oder in Verbindung mit den anderen Staaten der EFTA mit der EWG solche Assoziierungsverträge abschließen, die seine wirtschaftliche Souveränität im Kriegsfalle unberührt lassen[12].

ANMERKUNGEN

1) „Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht", Band XIV (1957), S. 199 ff.

2) „Austria Draws the Balance" in: *Foreign Affairs*, Vol. XXXVII (Januar 1959), S. 274.

3) *Verdross*, „Das italienische Kriegs- und Neutralitätsrecht", in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. XIX (1939), S. 139ff.

4) *American Journal of International Law*, Vol. XLI (1947), S. 248ff.

5) *Kunz* in: *American Journal of International Law*, Vol. LI (1957), S. 388ff., und *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. VIII (1957), S. 270ff.

6) Sowjetische Note an die niederländische Regierung vom 7. März 1955. Siehe Heinz *Fiedler*, „Der sowjetische Neutralitätsbegriff in Theorie und Praxis", Köln 1959, S. 105.

7) *Castrén*, „The Present Law of War and Neutrality" (1954); *Tucker*, „The Law of War and Neutrality at Sea" (1957).

8) *Lalive*, „Le droit de la neutralité et le problème des credits consentis par le neutre aux belligérents" (1941).

9) Vgl. *Zemanek*, „Wirtschaftliche Neutralität", in: *Juristische Blätter*, Bd. LXXXI, Heft 10—11 vom 30. Mai 1959, S. 249ff.

10) *Keppler*, „Die neue Neutralität der Schweiz", in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. XVIII (1939), S. 505—545.

11) An Oesterreich dürfen die Vereinten Nationen keine Aufforderung zur Teilnahme an solchen Sanktionen richten, da Oesterreich als immerwährend neutraler Staat aufgenommen wurde, wodurch es eine Sonderstellung erlangt hat. Dazu *Verdross*, „Die immerwährende Neutralität der Republik Oesterreich" (1958).

12) Zu dem Thema dieses Beitrages siehe auch den sehr bemerkenswerten Artikel von Dietrich *Schindler*, „Neutralitätsrechtliche Aspekte eines Beitritts der Schweiz zur EWG" in: *Wirtschaft und Recht*, Jg. 1959, Heft 4, S. 217 ff.

Rechtsgrundlagen und Praxis des Europäischen Parlaments*

Von Karl-Heinz Mattern

I. QUELLE UND ART DES RECHTS

1. Die Verträge

Das Europäische Parlament ist das parlamentarische Organ im Europa der Sechs, das heißt für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Mit dem am 25. März 1957 in Rom zugleich mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft — den sogenannten Römischen Verträgen — unterzeichneten „Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften" wurde bestimmt, daß die Aufgaben der Versammlung aus den beiden Verträgen durch eine einzige Versammlung ausgeübt würden und daß diese Versammlung außerdem an die Stelle der bisherigen Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montangemeinschaft) treten sollte. Der Montanvertrag wurde zugleich entsprechend abgeändert.

Die Rechtsgrundlage für Aufbau und Kompetenzen des Europäischen Parlaments ergibt sich aus den Verträgen. Während diese auf diplomatischem Wege zustande gekommen sind und dadurch völkerrechtliches Vertragsrecht gesetzt wurde, ist mit der Aufnahme der Tätigkeit der Gemeinschaften durch deren Organe aus jenem Völkervertragsrecht inzwischen das Verfassungsrecht der Gemeinschaften geworden, dessen Zuordnung weniger eindeutig ist: So verwendet *Verdross*[1] für die Normen des Privatrechts, Strafrechts, Verwaltungsrechts und Prozeßrechts, die von einer Staatengemeinschaft erlassen werden und das Verhalten jener Menschen regeln, die ihr unmittelbar unterstellt sind, den Begriff des internen Staatengemeinschaftsrechts (droit interne créé par un organe international). Er schließt in diese Normengruppe jedoch nicht das Verfassungsrecht der betreffenden Staatengemeinschaft ein, welche das Verhalten der Staaten untereinander regelt; beide Normengruppen aber bilden zusammen die Rechtsordnung der internationalen Gemeinschaft. Dagegen sieht *Kraus*[2] in dieser Mei-

*) Der vorliegende Beitrag stellt eine auf den neuesten Stand gebrachte Fassung des Aufsatzes des Verfassers „Zum rechtlichen und politischen Standort des Europäischen Parlaments" dar, welcher 1958 in der im Auftrage der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft herausgegebenen Sammlung „Recht und Organisation der Parlamente" in Band 2, Blatt 720 051/60, veröffentlicht worden ist.

1) *Verdross*, a. a. O., S. 4 ff. (Der Hinweis „a. a. O." bezieht sich hier und im folgenden auf das Schrifttumsverzeichnis auf S. 458.)

2) *Kraus*, a. a. O., S. 206 ff.

nung die Gefahr, daß „den in das Völkerrecht hineindrängenden Individuen" damit die Tore weit geöffnet würden, was ein Abgehen von der klassischen Völkerrechtsdefinition bedeute. Er bezieht auch das Verfassungsrecht jener Staatengemeinschaften mit dem übrigen Recht in ein „internes Internationalgemeinschaftsrecht" ein und versteht darunter alles Recht, das der inneren Ordnung einer partikulären organisierten Internationalgemeinschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit für die in die Gemeinschaft einbezogenen Staaten und Individuen dient. Diese Normengruppe stellt er als drittes Recht zwischen Völkerrecht und staatliches Recht.

Seit der Gründung der europäischen Gemeinschaften hat die Frage der Zuordnung des Rechts, unter dem die Gemeinschaften leben, Forschung und Lehre vielfältig beschäftigt[3]. Die herrschende Lehre sieht die Gemeinschaften als völkerrechtliche Staatenverbindungen, da sie auf einem Staatsvertrag beruhen, den man nach den Normen des Völkerrechts wieder abändern und aufheben kann. Sie werden jedoch zum Unterschied von den internationalen Staatenverbindungen nach klassischem Völkerrecht über-(supra-)nationale Staatenverbindungen genannt, wobei man als deren Merkmale („bundesstaatliche Einschläge") einmal die Unabhängigkeit und eigene Zuständigkeit ihrer Organe und zum anderen die Entscheidungsbefugnis der Organe nach dem Mehrheitsprinzip versteht[4]. Der Begriff des Supranationalen ist in Europa heute vor allem ein politischer Begriff geworden, der die Forderung nach einer politischen Staatengemeinschaft umfaßt.

2. *Die Geschäftsordnung*

Weitere Rechtsgrundlage für das Parlament ist seine Geschäftsordnung, die es sich nach Art. 25 des Vertrages zur Gründung der Montangemeinschaft (MV), Art. 142 des Vertrages zur Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft (WV) und Art. 112 des Vertrages zur Gründung der Atomgemeinschaft (AV) gegeben hat. Das entspricht der kontinentaleuropäischen Regel, nach welcher die (Staats-) Verfassung sich damit begnügt, die wichtigsten Organisationsbestimmungen des Parlaments aufzustellen[5] und die auf das französische Vorbild der Jahre 1789 und 1830 zurückgeht. Die Geschäftsordnung ist eine autonome Satzung der gesetzgebenden Körperschaft. Das bedeutet, daß sie lediglich die Mitglieder des Parlaments bindet und allein für das Parlament gültig ist, welches die Geschäftsordnung beschlossen hat. In der Regel übernimmt allerdings das künftige Parlament die Geschäftsordnung des vorigen. Aus der rechtlichen Natur der Geschäftsordnung ergibt sich ferner, daß sie nicht im Widerspruch zur Verfassung — hier den Verträgen — stehen darf. Nach Art. 38 MV kann eine Klage auf Aufhebung der Beschlüsse der Versammlung wegen Unzuständigkeit und Verletzung wesentlicher Formvorschriften beim Gerichtshof der Gemeinschaften erhoben werden. Für die Römischen Verträge gilt die Generalklausel der Artikel 164 WV und 136 AV.

---

[3]) Vgl. *Wigny*, a. a. O., S. 53, mit weiterer Literatur.

[4]) *Verdross*, a. a. O., S. 280 ff. Vgl. auch *Hallstein*, a. a. O., S. 9 ff.

[5]) Vgl. hierzu die Verfassungen der Mitgliedstaaten: Deutschland, Art. 38—49; Belgien, Art. 32—59; Frankreich, Art. 24—33; Italien, Art. 55—69; Niederlande, Art. 81—129; Luxemburg, Art. 50—75.

II. HISTORISCHE ENTWICKLUNG

1. Die Gemeinsame Versammlung der Montangemeinschaft

Das Europäische Parlament hielt am 19. März 1958 im Sitzungssaal des Europarates in Straßburg seine konstituierende Sitzung ab. Es ist in den Verträgen zwar lediglich als „die Versammlung" bezeichnet, nahm jedoch kraft seiner Autonomie in den Sitzungen vom 20. und 21. März 1959 seinen jetzigen Namen an. Das Parlament fand bei der Gemeinsamen Versammlung der Montangemeinschaft bereits eine gute parlamentarische Tradition vor, die aus den reichen Erfahrungen der Parlamentarier der sechs Montanstaaten entstanden war. Und so übernahm es in jener ersten Sitzung die Geschäftsordnung der Gemeinsamen Versammlung als seine vorläufige Geschäftsordnung. Diese Uebernahme war kein lediglich symbolischer Akt, kennt doch jeder mit dem parlamentarischen Leben Vertraute die Bedeutung einer Geschäftsordnung und den Einfluß von Verfahrensregeln auf die materielle Arbeit eines Parlaments.

Da das Parlament außerdem die Befugnisse der Gemeinsamen Versammlung aus dem Montanvertrag voll übernommen hat, kann wohl zu Recht gesagt werden, daß seine Geschichte bereits mit der konstituierenden Sitzung der Gemeinsamen Versammlung am 10. September 1952 beginnt. Vor deren erstem Zusammentreten hatte der Präsident der Hohen Behörde der Montangemeinschaft auf Grund seiner Befugnis nach § 6 des Abkommens über die Uebergangsbestimmungen einen Ausschuß einberufen, der sich aus den leitenden Beamten der nationalen Parlamente der sechs Mitgliedstaaten zusammensetzte und der beauftragt wurde, Vorschläge für die Organisation des vorläufigen Sekretariats und eines Entwurfs einer vorläufigen Geschäftsordnung auszuarbeiten. Der Ausschuß stützte sich bei seiner Arbeit auf die Traditionen der nationalen Parlamente[6]. Nach der Eröffnung der ersten Sitzung durch den Alterspräsidenten nahm die Versammlung dann zunächst die Vorschriften über die Prüfung der Mandate an und setzte einen vorläufigen Geschäftsordnungsausschuß aus neun Mitgliedern ein. Im Anschluß an die Berichterstattung des Ausschusses in der zweiten Sitzung am 11. September wurden die Vorschriften über Zusammensetzung und Wahl des Präsidiums in Kraft gesetzt. Die endgültige Geschäftsordnung wurde am 10. Januar 1953 angenommen. Sie wurde in den fünfeinhalb Jahren des Bestehens der Gemeinsamen Versammlung verschiedentlich ergänzt und geändert. Das Europäische Parlament hat jene Geschäftsordnung am 23. Juni 1958 als seine eigene angenommen, wobei in einigen Aenderungen seine neuen Aufgaben aus den Römischen Verträgen berücksichtigt wurden.

2. Die ad hoc-Versammlung

Die Gemeinsame Versammlung erhielt bereits kurz nach ihrer Konstituierung eine wichtige Funktion außerhalb ihres eigentlichen Tätigkeitsbereichs: In der Sitzung am 11. September 1952 lud der amtierende Vorsitzende des Ministerrates der Montangemeinschaft, Bundeskanzler Dr. *Adenauer*, die Abgeordneten der Versammlung ein, bis zum 10. März 1953 den Entwurf einer europäischen Verfassung auszuarbeiten. Diese Einladung stützte sich auf Art. 38 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, eines Vertrages,

[6]) Vorläufige Geschäftsordnung, S. 15.

der bereits unterzeichnet, aber noch nicht von allen Vertragspartnern ratifiziert war. Die Versammlung konstituierte sich mit nunmehr 87 statt bisher 78 Mitgliedern am 15. September 1952 in Straßburg als ad hoc-Versammlung, die das gleiche Präsidium und das gleiche Generalsekretariat wie die Gemeinsame Versammlung hatte. Unter den Abgeordneten fehlten allerdings die Vertreter der deutschen Sozialdemokratie, die aus grundsätzlichen Erwägungen nicht teilnahmen, da ihre Fraktion im Deutschen Bundestag den Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft abgelehnt hatte. Die ad hoc-Versammlung bestellte einen Verfassungsausschuß, der aus 26 Mitgliedern bestand und dessen Vorsitz der Abgeordnete Dr. *von Brentano* übernahm. Dieser Ausschuß legte termingemäß einen „Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Politischen Gemeinschaft“ vor. Der Entwurf wurde nach eingehender Aussprache von der Versammlung am 10. März 1953 angenommen und am gleichen Tage von ihrem Präsidenten *Spaak* dem amtierenden Vorsitzenden des Ministerrates, Außenminister *Bidault*, übergeben. Der Entwurf sah ein Parlament aus zwei Kammern vor (Art. 10 ff.). Die erste Kammer, die Völkerkammer, sollte aus 268 unmittelbar gewählten Abgeordneten bestehen, welche die einzelnen Völker der Gemeinschaft vertreten sollten. Die 87 Mitglieder der zweiten Kammer, des Senats, sollten als Repräsentanten des Volkes jedes einzelnen Staates von den nationalen Parlamenten gewählt werden. Nachdem der Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft am 30. August 1954 in der französischen Nationalversammlung von der Tagesordnung abgesetzt worden war und danach auch die Pläne zur Gründung einer politischen Gemeinschaft nicht mehr weiter verfolgt wurden, blieb die Gemeinsame Versammlung das einzige europäische übernationale Parlament.

3. Die einzige Versammlung

Als man auf der Regierungskonferenz für den Gemeinsamen Markt und für Euratom in Brüssel 1956/57 die Vertragsentwürfe zur Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft und der Atomgemeinschaft ausarbeitete, sah man für diese Gemeinschaften und die Montangemeinschaft zunächst eine einzige Versammlung vor. Wegen der übernationalen Befugnisse der Montangemeinschaft wurde in der Debatte des französischen Parlaments über die Atomgemeinschaft im Frühjahr 1956 aber die Forderung erhoben, für Euratom eine andere parlamentarische Institution zu schaffen, und man plante schließlich für die beiden neuen Gemeinschaften eine eigene Versammlung in Stärke von 225 Mitgliedern[7]. Hier schalteten sich die Präsidenten der drei bestehenden europäischen Versammlungen, nämlich der Gemeinsamen Versammlung der Montangemeinschaft, der Beratenden Versammlung des Europarats und der Versammlung der Westeuropäischen Union, ein, um die Schaffung eines weiteren parlamentarischen Gremiums zu verhindern. Präsident *Dehousse* regte für die Beratende Versammlung an, eine einzige Versammlung für alle europäischen Institutionen zu schaffen, und zwar sollten die verschiedenen Versammlungen im Sinne von Ausschüssen eines „Dachparlaments“ jeweils zusammentreten und beraten. Präsident *Furler* hingegen schlug für die Gemeinsame Versammlung vor, für die drei Gemeinschaften der Sechs auf Grund ihrer andersartigen Struktur eine einzige Versammlung zu schaffen und die Gemeinsame Versammlung der Montangemeinschaft darin aufgehen zu lassen;

[7]) *Furler*, Parlamente, a. a. O., S. 22 ff.

weitere Pläne könnten erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden. In der entscheidenden Sitzung in Brüssel am 4. Februar 1957 setzte sich dieser letzte Vorschlag schließlich durch. Das Ergebnis war jenes Abkommen über die gemeinsamen Organe, das gleichzeitig mit den beiden Verträgen für die Wirtschaftsgemeinschaft und für Euratom in Rom unterzeichnet wurde.

III. BEFUGNISSE DES PARLAMENTS

Die Befugnisse des Europäischen Parlaments ergeben sich aus den drei Verträgen. Wenn man auch das Zusammenwirken der Organe der Gemeinschaften nicht im Sinne der Gewaltenteilung innerhalb eines Staates messen kann, da es sich hier um übernationale Gemeinschaften mit „bundesstaatlichen Einschlägen" handelt, so soll doch aus systematischen Gründen die Aufgabe des Parlaments in dieser Gliederung aufgezeigt werden. Hierbei ist neben den Normen der Verträge insbesondere die Praxis zu untersuchen, da gerade im parlamentarischen Bereich in der Berührungslinie zwischen Recht und Politik das Gewohnheitsrecht in Gestalt des Parlamentsbrauchs von großer Bedeutung ist. Das Europäische Parlament kann sich hierbei auf die reichhaltigen Erfahrungen der Gemeinsamen Versammlung stützen; diese hat zu diesem Zweck durch den Abgeordneten *Wigny* einen Bericht vorlegen lassen, der eine aufschlußreiche Darstellung der Praxis der Versammlung enthält[8].

1. Die verfassunggebende Gewalt und Gesetzgebung

Aus der Besonderheit des Rechts der übernationalen Staatenverbindungen folgt, daß die verfassunggebende Gewalt durch die am Vertragsschluß beteiligten Staaten ausgeübt wurde und die künftigen Aenderungen der Verträge bei den Staaten liegen (Art. 96 MV, Art. 236 WV, Art. 204 AV). Die Versammlung hat im Montanvertrag lediglich das Recht zur Mitwirkung bei der sogenannten „kleinen Revision" in Art. 95 Abs. 4 MV, wobei es sich um Aenderungen der Befugnisse der Hohen Behörde auf Grund von Erfahrungen der Praxis handelt[9]. Diese kleine Revision gibt es zwar in den Römischen Verträgen nicht, wohl aber Vorschriften, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung der Versammlung über sachlich begrenzte Aenderungen der Verträge entscheiden kann (z. B. Art. 14, 126 WV, Art. 76, 85, 90 AV). Im Gegensatz zum Montanvertrag hat das Parlament hier aber auch bei der großen Revision, das heißt im Revisionsverfahren auf diplomatischem Wege durch die Mitgliedstaaten, ein Anhörungsrecht (Art. 236 WV, Art. 204 AV).

Der Umstand, daß das Parlament keine Funktionen legislatorischer Art hat, beweist zwar, daß es noch nicht die vollen Rechte eines Parlaments besitzt, doch ist das durch die Eigenart des Vertragsrechts bedingt, welches nicht fortlaufend durch ein Legislativorgan geschaffen wird, sondern in den Verträgen durch einen einmaligen Gesetzgebungsakt erzeugt worden ist. So sind bereits in den Vertragstexten in großem Umfange materielle Bestimmungen enthalten, die Gegenstand eines Gesetzes sein könnten. Die Entschließungsbefugnis der Organe, oft unter Anhörung der Versammlung, entspricht mehr einer Verordnungsgewalt.

[8]) Siehe Schrifttumsverzeichnis.

[9]) Vgl. den Beschluß des Parlaments vom 29. März 1960 zur Aenderung des Art. 56 MV; siehe auch *Martino*, a. a. O., S. 38a ff.

2. *Die politische Kontrolle*

Die politische Kontrolle der Versammlung ergibt sich aus den folgenden Vorschriften:

a) Das Parlament kann den Exekutiven das *Mißtrauen* aussprechen, und zwar der Hohen Behörde der Montangemeinschaft auf Grund des einmal im Jahr vorgelegten Gesamtberichtes und den Kommissionen nach den Römischen Verträgen auf Grund deren Tätigkeit jederzeit (Art. 24 MV, Art. 144 WV, Art. 114 AV). Damit können die Mitglieder der Hohen Behörde oder die Kommissionen geschlossen zum Rücktritt gezwungen werden. Einen rechtlichen Einfluß auf die Neuernennung hat das Parlament zwar nicht, jedoch würde hier wohl die öffentliche Meinung in den Staaten genügend wirksam sein.

Die Bestimmungen über die parlamentarische Kontrolle hatten beim Montanvertrag dazu geführt, daß die Kritiker des Vertrages die Versammlung „eine nur scheinbar demokratische Einrichtung" genannt hatten; sie sei höchstens ein verkümmertes Organ, das der echten parlamentarischen Befugnis ermangele. Und so sind gerade diese Vorschriften seit Aufnahme der Tätigkeit der Gemeinsamen Versammlung immer wieder Gegenstand eingehender Debatten und von Reformvorschlägen gewesen. Schon in der Geschäftsordnungsdebatte im September 1952 sagte der Abgeordnete *Struye* als Vorsitzender des vorläufigen Geschäftsordnungsausschusses, daß der Ausschuß bemüht gewesen sei, die Vorrechte der Versammlung zu wahren und, soweit es möglich war — und trotz des Wortlauts eines Vertrages, der allzu einschränkend sei —, zu verstärken. Von den Abgeordneten wurde übereinstimmend gefordert, daß die Versammlung nicht nur „a posteriori" arbeiten, sondern auch die Möglichkeit zur Einwirkung auf die zukünftige Politik der Hohen Behörde erhalten sollte. Präsident *Monnet* antwortete darauf während der Sitzungsperiode im Juni 1953, daß der Montanvertrag den Grundsatz der Initiative und Verantwortung der Exekutive aufstelle und diese der obersten Kontrolle der Versammlung unterstelle, daß jedoch die Hohe Behörde die Versammlung oder die zuständigen Ausschüsse rechtzeitig über die Leitgedanken ihres Wirkens und die Grundlinien ihrer Entwürfe unterrichten, ihre Stellungnahme einholen und ihnen die Gründe der schließlich getroffenen Entscheidungen mitteilen werde. Außerordentlich aufschlußreich ist der Bericht, den der Abgeordnete *Teitgen* über die Kontrollbefugnisse der Gemeinsamen Versammlung und ihre Ausübung im November 1954 vorlegte: Die Mitglieder der Versammlung seien die Wächter des Vertrags und seines Versprechens, in der Montangemeinschaft den ersten Stein für das Gebäude einer umfassenderen Gemeinschaft zu legen. An Stelle einer technischen Kontrolle der Hohen Behörde müsse eine politische Kontrolle gesetzt werden. Wenn die Gemeinschaft bedroht sei, müsse die Versammlung die öffentliche Meinung mobilisieren. Dieser Begriff der politischen Kontrolle wird später definiert als eine Kontrolle im Sinne einer kritischen Beurteilung und eine Kontrolle im Sinne von Richtlinien und Orientierung[10]. In der Praxis der Gemeinsamen Versammlung ist dann die vorherige Kontrolle auch durchgeführt worden[11]. Sie wurde insbesondere dadurch erreicht, daß die Versammlung sofort ständige Ausschüsse einsetzte und neben den vom Vertrag vorgeschriebenen ordentlichen auch außerordentliche Sitzungsperioden

[10]) Vgl. *Wigny*, a. a. O., S. 38.

[11]) Beispiele bei *Wigny*, a. a. O., S. 39; vgl. auch *Furler*, Bericht, a. a. O., S. 54.

durchführte, so daß die Kontrolle eine ständige wurde. Das Europäische Parlament hat diese Uebung beibehalten.

Das starre Mißtrauensvotum nach den Verträgen ist von der Versammlung immer mehr aufgelockert worden. Man hat sich damit geholfen, daß das Parlament bei Billigung der Politik der Hohen Behörde oder der Kommissionen im Grundsatz auf den Gesamtbericht nicht mit einem bloßen Vertrauensvotum antwortet, sondern es jeweils Entschließungen mit Anregungen und Stellungnahmen zu den einzelnen Punkten faßt. Dadurch kann diese oder jene Maßnahme verurteilt werden, ohne daß deswegen gleich ein Zwang zum Rücktritt ausgeübt wird.

Nach den Verträgen hat das Parlament auf die Ernennung der Mitglieder der Hohen Behörde oder der Kommissionen keinen Einfluß. Und so äußerte die Versammlung in einem Entschließungsantrag vom 1. Dezember 1954 den Wunsch, daß die sechs Regierungen der Mitgliedstaaten vor Ernennung des Präsidenten der Hohen Behörde in einen Meinungsaustausch mit dem Präsidenten der Versammlung treten. Die Hohe Behörde wurde außerdem gebeten, der Versammlung sofort nach Ernennung ihres neuen Präsidenten eine Darlegung über ihre Politik zu geben. Die Präsidenten der Hohen Behörde haben dieser Bitte seither Rechnung getragen, und auch die Präsidenten der Kommissionen haben sich dem Parlament vorgestellt. Sie gaben dabei gewissermaßen eine Regierungserklärung ab[12].

b) Das *Budgetrecht*, welches stets das vornehmste Recht des Parlaments war und ein entscheidendes Mittel zur Kontrolle ist, wurde in den Verträgen verschieden ausgestaltet: Nach dem Montanvertrag ist es nur in der Form gegeben, daß der allgemeine Haushaltsvoranschlag in den Jahresbericht nach Art. 17 MV aufgenommen wird, das heißt, daß eine Streichung oder Aenderung der Voranschläge nicht vorgenommen werden, vielmehr eine gegenteilige Meinung der Versammlung nur zu einem Mißtrauensantrag führen kann. Daß das Fehlen des Budgetrechts von der Versammlung sofort bemängelt wurde, geht aus den Ausführungen des Abgeordneten Dr. *Blank* in der Sitzung vom 11. März 1953 hervor. Von den Abgeordneten wurde damals eine Entschließung angenommen, in der festgestellt wird, daß der Vertrag der Versammlung nicht die Vollmachten verliehen zu haben scheint, die einem Parlament im allgemeinen zustehen, nämlich die Vollmacht zur Verabschiedung der in Art. 78 des Vertrags vorgesehenen Haushaltsvoranschläge. Die Hohe Behörde wurde ersucht, um Schwierigkeiten und Streitigkeiten zu vermeiden, der Versammlung die Haushaltsvoranschläge und insbesondere ihren eigenen bekanntzugeben, um es ihr zu ermöglichen, zu den erfolgten Vorschlägen Stellung zu nehmen, so daß die vier Präsidenten (der Hohen Behörde, des Rats, der Versammlung und des Gerichtshofs), die nach Art. 78 Abs. 3 MV den Haushalt verabschieden, und die Hohe Behörde ihre Verantwortung in voller Kenntnis der Sachlage übernehmen könnten. Und anläßlich der Berichterstattung des Abgeordneten Dr. *Kreyssig* über den Bericht des nach Art. 78 Abs. 6 MV bestellten Rechnungsprüfers für das erste Rechnungsjahr 1952/53 am 2. Dezember 1954 stellte die Versammlung fest, daß der Montanvertrag ein Kontrollrecht durch die Gemeinsame Versammlung an keiner Stelle ausschließe, so daß die Verwendung der Finanzmittel der Hohen Behörde aus

12) Vgl. die Erklärungen der Präsidenten *Finet* (Hohe Behörde), *Hallstein* (Kommission der EWG), *Medi* (Vizepräsident der Kommission der Euratom) am 19. und 20. März 1958.

Umlagen und Ausgleichszahlungen ebenfalls unter die Kontrolle der Gemeinsamen Versammlung falle. Sie forderte die Hohe Behörde auf, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die parlamentarische Kontrolle über die Verwendung ihrer Finanzmittel zu ermöglichen und den Ausschuß für Haushaltswesen und Verwaltungsfragen der Gemeinschaft und die Gemeinsame Versammlung in regelmäßigen Abständen über die Verwendung ihrer Mittel und die Absichten künftiger Verwendung zu informieren. Hierzu wurde dann von der Hohen Behörde erklärt, daß die Versammlung eine Kontrollbefugnis über alle Tätigkeiten der Hohen Behörde einschließlich ihrer finanziellen Tätigkeiten habe. Der Vertrag gebe aber der Hohen Behörde Entscheidungsbefugnisse, und sie trage die Verantwortung für die Verwendung der Mittel aus der Umlage. Sie fasse daher die Entschließung so auf, daß die Versammlung zu Beginn des Haushaltsjahres darüber unterrichtet werden möchte, wie die Hohe Behörde die Mittel zu verwenden beabsichtige.

Präsident *Furler* stellt in seinem Bericht fest[13], daß sich sehr bald insbesondere auf Grund von Art. 78 MV eine gute Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Montangemeinschaft entwickelt habe. Das in diesem Artikel vorgesehene Verfahren sei elastisch genug gewesen, um die administrative Selbständigkeit jeder Institution zu gewährleisten und doch gleichzeitig eine wirksame Kontrolle der Ausgaben zu erlauben. Außerdem habe zwischen den Ausschüssen und der Hohen Behörde ein ständiger Gedankenaustausch auch über die Einkünfte der Gemeinschaft zu sozialen und wirtschaftlichen Zwecken und für die Forschung sowie über die Höhe des Umlagebetrages stattgefunden.

Die Verträge über die Wirtschaftsgemeinschaft und die Atomgemeinschaft sehen zwar ausdrücklich vor, daß das Parlament den gesamten Haushalt prüfen und seine Stellungnahme dazu abgeben kann, doch setzen die Räte die Haushaltspläne endgültig fest (Art. 203 WV, Art. 177 AV). Hier hat das Parlament sogleich erklärt, es müsse in der Lage sein, seinen eigenen Haushalt autonom festzusetzen. Im übrigen zeigt die Kritik in den Sitzungen vom Dezember 1958 und Januar 1959 an dem Verfahren der Räte, daß das Parlament gewillt ist, seine Rechte zu wahren[14]. Schwierigkeiten können in der Praxis daraus entstehen, daß die Haushaltsjahre der Gemeinschaften verschieden sind (das Haushaltsjahr der Montangemeinschaft läuft vom 1. Juli bis zum 30. Juni, das Haushaltsjahr der übrigen Gemeinschaften wie das Kalenderjahr) und daß die Haushaltsbeiträge für das Parlament von den drei Gemeinschaften aufgebracht werden.

c) Das Parlament kann sich mit dem gesamten Aufgabenkreis der Gemeinschaften befassen. Es hat ein *Interpellationsrecht* an die Hohe Behörde und die Kommissionen (Art. 23 MV, Art. 140 WV, Art. 110 AV, Art. 28 GO). Aber auch jeder Abgeordnete hat dazu die Möglichkeit und kann mündliche oder schriftliche Beantwortung seiner Anfrage wünschen (Art. 44 GO). Die Verträge sehen zwar keine Pflicht für Hohe Behörde und Kommissionen zur Antwort vor, jedoch ist in Art. 44 Abs. 4 GO eine gewissermaßen moralische Sanktion geschaffen worden, indem alle Anfragen, auf die innerhalb eines Monats keine Antwort erteilt worden ist, im Amtsblatt der Gemeinschaften veröffentlicht werden.

---

[13]) *Furler*, Bericht, a. a. O., S. 60.

[14]) Vgl. insbesondere Ausführungen der Abgeordneten *Poher*, Dr. *Kreyssig* und *Margulies* in der Sitzung am 15. Dezember 1958.

d) In diesem Zusammenhang ist auch das jedermann zustehende Recht der *Petition* an das Parlament anzuführen. Die nach der Geschäftsordnung zulässigen Petitionen werden nach der Stellungnahme des zuständigen Ausschusses der Hohen Behörde, den Kommissionen oder den Räten zugeleitet (Art. 45 GO).

e) Die Mitglieder der Hohen Behörde, der Kommissionen und der Räte haben das *Recht zur Teilnahme* an den Sitzungen des Parlaments (Art. 23 MV, Art. 140 WV, Art. 110 AV). Sie sind auf ihren Antrag jederzeit zu hören. Sie können den Beistand von Sachverständigen oder von Beamten der Gemeinschaft, die nicht das Wort ergreifen dürfen, in Anspruch nehmen (Art. 32 Abs. 4 GO). An den Sitzungen der Ausschüsse ist ihnen eine Teilnahme jedoch nur nach besonderer Einladung möglich (Art. 41 Abs. 2 GO). Diese Vorschrift überrascht, müßte doch nach dem Grundsatz „Parliament in Committee" hier für die Ausschüsse dasselbe wie für das Plenum gelten. Der Berichterstatter Abgeordneter *Struye* begründete die Vorschrift in der Sitzung am 12. Mai 1954 damit, daß es angesichts der begrenzten Befugnisse der Versammlung nicht wünschenswert sei, ihre Vorrechte noch weiter dadurch zu kürzen, daß es sogar ihren Ausschüssen untersagt würde, zu tagen, ohne daß Vertreter eines anderen Organs der Gemeinschaft hinzugezogen würden.

f) Während die Durchführung des Montanvertrages in hohem Maße der Hohen Behörde obliegt, üben in den Römischen Verträgen die Räte den überwiegenden Teil der Entscheidungsbefugnisse aus. Sie sind das föderative Organ in den Gemeinschaften. Die Stellung ihrer Mitglieder als Minister der Regierungen der Mitgliedstaaten kann zwar mit derjenigen der Mitglieder des Deutschen Bundesrates verglichen werden, doch entsprechen die Räte nach ihrer gegenwärtigen Funktion mehr einer internationalen Konferenz als einer Institution der Gemeinschaften[15].

Das Europäische Parlament hat von Anbeginn an den größten Wert auf eine verstärkte *Zusammenarbeit mit den Räten* gelegt. Schon die Gemeinsame Versammlung hatte in einer Entschließung vom 2. Dezember 1954 die Mitglieder des Besonderen Ministerrates der Montangemeinschaft um regelmäßige Informationen über dessen Politik unter Hinweis auf den Grundgedanken des Art. 23 Abs. 4 MV gebeten; in Rom konnte dann im November 1957 ein „öffentliches Gespräch" mit dem Rat geführt werden. Und bei der Konstituierung des Europäischen Parlaments im März 1958 haben dann die amtierenden Präsidenten der Räte aller drei Gemeinschaften den Wunsch nach einer guten Zusammenarbeit mit dem Parlament ausgesprochen. Die Frage der Beziehungen zwischen Parlament und Räten war Gegenstand eines eingehenden Colloquiums am 24. und 25. November 1959 in Straßburg; derartige Sitzungen sollen hinfort in jedem Jahr wiederholt werden und der Zusammenarbeit beider Institutionen dienen.

Das Parlament hat in seine Geschäftsordnung schließlich auch die Möglichkeit aufgenommen, Anfragen des Parlaments oder einzelner Abgeordneter sowie Entschließungen an die Räte zu richten (Art. 28, 29, 44 GO). Alle Anfragen der Abgeordneten, auf die innerhalb von zwei Monaten keine Antwort erteilt wird, werden im Amtsblatt der Gemeinschaften veröffentlicht. Bei der Beratung der Geschäftsordnung am 23. Juni 1958 behielt sich der zuständige Ausschuß aus-

[15]) Vgl. *Dehousse*, a. a. O., S. 17.

drücklich vor, dem Parlament später vorzuschlagen, eine Bestimmung über einen Mißbilligungsantrag gegen die Politik der Räte einzufügen.

g) Neben Sachgebieten aus den Verträgen, die unter die Zuständigkeit der Räte fallen, gibt es solche, welche von der Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten behandelt werden. Das ist zum Beispiel bei der Ernennung der Präsidenten und Mitglieder der Exekutiven (Art. 9, 11 MV, Art. 158, 161 WV, Art. 127, 130 AV) sowie der Richter und Generalanwälte des Gerichtshofs (Art. 32 b MV, Art. 167 WV, Art. 139 AV) der Fall. Aber auch der Sitz der Organe der Gemeinschaften soll von den Regierungen bestimmt werden (Art. 216 WV, Art. 189 AV). Das Parlament hat verschiedentlich sein Unbehagen darüber ausgedrückt, auf diese Entscheidungen keinen unmittelbaren Einfluß zu haben, und betont, es werde sich an allen Fragen aktiv beteiligen, welche die europäische Gemeinschaft angehen[16].

IV. DAS DYNAMISCHE ORGAN

Eine Darstellung der Befugnisse und der Praxis des Europäischen Parlaments zeigt, daß diese aus erfahrenen Parlamentariern der sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaften bestehende Versammlung seit Aufnahme ihrer Tätigkeit ein dynamisches Eigenleben in Richtung auf ein eigenständiges übernationales Parlament entwickelt hat. Entscheidend hierfür dürfte vor allem der Umstand sein, daß die Abgeordneten ihr Mandat stets politisch und übernational aufgefaßt haben, wozu insbesondere auch die Bildung von übernationalen Fraktionen beigetragen hat. Die politische Aufgabe des Parlaments wird noch verstärkt werden, wenn die Abgeordneten in allgemeinen, unmittelbaren Wahlen gewählt werden, wie das die Verträge vorsehen.

SCHRIFTTUM

Betti, Emilio: „Möglichkeit und Grenzen eines europäischen Zwischenrechts" in: *Archiv des Völkerrechts,* 1954, S. 300 ff.

Dehousse, Fernand: Allgemeiner Bericht, im Bericht über die Wahlen des Europäischen Parlaments in allgemeiner direkter Wahl (Dok. Nr. 22/1960).

Furler, Hans: „Parlamente über den Nationen" in: *Die politische Meinung,* April 1957.

Furler, Hans: Entwurf eines Berichts an die Beratende Versammlung des Europarates, Europäisches Parlament, Dok. Nr. 60/1958.

Hallstein, Walter: „Groß- und Klein-Europa", SV-Schriftenreihe zur Förderung der Wissenschaft, 1959, III.

Heidelberg, Franz: „Das Europäische Parlament", 1959.

Janssens, Charles: Bericht über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Ministerräten der Europäischen Gemeinschaften (Dok. Nr. 71/1959).

Kraus, Herbert: „Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl" in: „Rechtsprobleme in Staat und Kirche" (Festgabe für Rudolf Smend), 1952.

Martino, Gaetano: Entwurf eines Berichts an die Beratende Versammlung des Europarates, Europäisches Parlament, Dok. Nr. 26/1960.

Mattern, Karl-Heinz: „Befugnisse und Struktur des Montanparlaments" in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung,* 1955, S. 425 ff.

Verdross, Alfred: „Völkerrecht", 3. Auflage, 1955.

Wigny, Pierre: „Die parlamentarische Versammlung im Europa der Sechs", Veröffentlichungen der EGKS, 1958.

---

16) *Martino,* a. a. O., S. 76.

Der deutsche Beitrag zur Entwicklungshilfe

Von Günter Henle

DER ZWECK DER ENTWICKLUNGSHILFE

Obgleich in den letzten Jahren die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Entwicklungsländer mehr und mehr in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt sind[1], so daß ein französischer Beobachter kürzlich gar behaupten konnte, dieses Thema sei zur „tarte à la crême“ der Vortragsredner und zur „Tintenflasche“ der Artikelschreiber in der Bundesrepublik geworden[2], besteht noch immer Uneinigkeit und vielfach auch Unklarheit darüber, zu welchem Zweck und in welchem Ausmaß Entwicklungshilfe geleistet werden soll[3]. Nun ist aber ein Problem nicht lösbar, wenn seine Elemente nicht wirklich bekannt sind. Und wenn letzthin ein hoher Bonner Beamter davon sprach, daß das, was die Bundesrepublik im Entwicklungssektor mache, noch „definitorisch in Unordnung“ sei[4], so zeigt diese Bemerkung nur, wie notwendig es in der Tat ist, gerade hier zur Klarheit zu kommen.

Zwei Grundfragen stellen sich: Warum soll die Bundesrepublik Entwicklungshilfe leisten, und wie soll sie geleistet werden?

Es liegt auf der Hand, daß das „Warum“ nicht mit dem Hinweis beantwortet ist, daß die Amerikaner deutsche Mehrleistungen zur Entwicklungshilfe erwarten, obschon dieser Umstand sicher dazu beigetragen hat, die Erörterung der Frage ganz erheblich zu beleben. Der eigentliche Grund liegt vielmehr darin, daß die freie Welt des Westens hier beweisen muß, daß sie ihr Humanitätsbewußtsein nicht nur im Munde führt, sondern auch wirklich betätigt. Zum anderen wird die künftige Sozialstruktur des größten Teils der Bevölkerung unseres Erdballes wesentlich mit davon abhängen, ob die Länder des Westens dem Problem der Entwicklungshilfe gerecht zu werden vermögen oder nicht. Darum hat der Bonner Staatsrechtslehrer Professor *Scheuner* auch mit Recht das Ringen mit diesem Problem „das eigentlich entscheidende Geschehen der Gegenwart“ genannt, von dessen Ausgang es wahrscheinlich abhängen werde, welche Lebensform einmal die Vorhand in der Welt erringen wird[5].

Es genügt an dieser Stelle, kurz zu rekapitulieren: Auf unserer Erde sterben alljährlich noch 25 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. Etwa 34 vH der Erdbevölkerung gehören dem kommunistischen Ostblock an; weitere 44 vH aber leben in den nichtkommunistischen Entwicklungsländern in großenteils unbeschreiblichem Elend. Demgegenüber verfügen ganze 12 vH der Erd-

---

[1]) Vgl. Günter *Henle*, „Gegenwartsfragen der Entwicklungsländer“ in EA 23—24/1959, S. 707—714 und die weiteren Beiträge zu Fragen der Entwicklungsländer in der gleichen Folge.

[2]) Vgl. Alain *Clément* in *Le Monde* vom 18. März 1960.

[3]) Vgl. Peter *Grubbe* in *Die Welt* vom 12. März 1960.

[4]) Vgl. *Handelsblatt* vom 11. April 1960.

[5]) Vgl. Ulrich *Scheuner*, „Die nachkoloniale Epoche“ in *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zu *Das Parlament* vom 10. Februar 1960).

bewohner über 80 vH des Welteinkommens. Dazu kommt das rapide Wachstum der Bevölkerung, und zwar gerade in den Entwicklungsländern, in denen so weithin das Elend herrscht. Dauert diese Bevölkerungszunahme in gleichem Ausmaß an, so wird unsere Erde in einigen Jahrzehnten statt von heute etwa 3 Milliarden von bald der doppelten Anzahl Menschen bewohnt sein. Dabei droht die Kluft zwischen reichen und armen Völkern breiter statt enger zu werden, weil die Entwicklung mit dem Wachstum nicht Schritt hält. Das Durchschnittseinkommen eines Inders beträgt heute etwa 20,— DM monatlich, seine durchschnittliche Lebenserwartung lag noch 1955 bei nur 33 Jahren. Und ähnlich liegt es in vielen anderen Entwicklungsländern auch.

Vergegenwärtigt man sich das alles, so kann man kaum umhin zu sagen, die Zustände auf unserer Erde seien skandalös. Und daß die Völker, die bisher an der Spitze des Fortschritts standen, auf Abhilfe sinnen müssen, sollte, so möchte man meinen, selbstverständlich sein. Das löst sogleich die Frage aus, ob das allseits als Abhilfe geforderte und angebotene Mittel der Industrialisierung in allen Breiten wirklich der richtige und unumgängliche Ausweg sein kann. Es wird jedoch nicht bestritten werden können, daß sich der eingeleitete und teilweise schon recht beachtlich fortgeschrittene Industrialisierungsprozeß nicht mehr rückgängig machen läßt. Nichts ist gewonnen, wenn namhafte Gelehrte mahnen, die armen Länder würden durch die wirtschaftliche Beziehung zu den reichen Ländern nur noch ärmer[6], oder wenn sie darauf hinweisen, daß jäher Uebergang von ländlich-patriarchalischer Gesellschaft zum industriellen Proletarismus nur der sicherste Weg sei, jene Völker für den kommunistischen Bazillus anfällig zu machen[7]. Das Rad läßt sich nicht zurückdrehen, wo immer ein solch jäher Uebergang sich bereits vollzieht. Und diese Uebergänge vollziehen sich heute fast immer in einem sich überstürzenden Tempo.

Aber diese Mahnungen haben doch ihre Bedeutung. Denn sie werfen ein scharfes Licht auf eine Seite des Entwicklungsprozesses, über die noch keineswegs allgemeine Klarheit besteht. Es ist ja nicht so, daß die wirtschaftliche Entwicklung mit den Mitteln moderner Technik von heute auf morgen Heilung von Not und Elend brächte und das Problem damit auch schon seine Lösung gefunden hätte. Eine solche Entwicklung bringt sehr viel mehr mit sich, nämlich die Einleitung eines tiefgreifenden sozialen Umgestaltungsprozesses, der zunächst einmal zerstörerisch wirkt und bei vielen Völkern eine geradezu explosive Lage entstehen läßt.

Eine solche Umformung vollzieht sich nicht geradlinig, sondern voll von Widersprüchen. In Indien hat sich in den Städten, vor allem in Bombay und Kalkutta, längst ein zahlreiches Großstadtproletariat gebildet; aber niemand wagt, die Heiligkeit der Kühe und Affen in Straßen und Tempeln anzutasten. In Afrika ist ein erheblicher Teil des jungen männlichen Nachwuchses der Bantustämme am Kongo und in den Nachbargebieten in die Arbeitsstätten abgewandert, die von den Weißen geschaffen wurden; aber im Busch und in den Savannen trachten die Stämme noch danach, ihre Fehden untereinander nach Urväterart auszutragen. Auch Südamerika kennt ausgiebig das Großstadtproletariat in seinen Millionen-

[6]) Gunnar *Myrdal*, zitiert von Rolf *Götz* in *Die Welt* vom 12. März 1960.

[7]) Wilhelm *Röpke*, zitiert von Rolf *Götz* in *Die Welt* vom 12. März 1960.

städten wie Buenos Aires, Rio de Janeiro und Sao Paulo, während sich daneben auf dem Lande eine antiquierte Sozialstruktur noch bis heute erhalten hat. Der eigentliche Träger der Umformung ist dabei fast überall nicht die am meisten darbende unterste Schicht, sondern die mittelständische Intelligenz, deren Kennzeichen meist nationaler und sozialer Radikalismus zu gleichen Teilen ist. Aus dieser Schicht rekrutieren sich die Studenten und Offiziere sowie überwiegend auch die neuen politischen Führungskräfte, die die alte Gesellschaftsordnung, soweit sie noch besteht, beiseite schieben.

Die Gefahren, die in dieser Entwicklung liegen, sind nicht zu verkennen, sie sollten aber auch nicht überschätzt werden. Ein international gewordener Klassenkampf in Gestalt einer Erhebung der armen Völker gegen die im Wohlstand lebenden alten Industrieländer zeichnet sich noch keineswegs ab. Ebenso geht es auch zu weit, zu behaupten, daß der Westen mit seinen Entwicklungsmethoden zugleich Entwurzelung, Klassenhaß und Arbeitslosigkeit mitliefere. Der große Umstellungsprozeß, der sich in den Entwicklungsländern vollzieht, bedeutet zugleich deren wirkliche Eroberung durch die westliche Zivilisation. Und das geht vor sich in Gestalt einer von den Völkern selbst gewollten Uebernahme westlicher Lebensformen, die sich damit zu einem Zeitpunkt vollzieht, da die Herrschaft des weißen Mannes in der Welt draußen großenteils bereits ihrem Ende entgegengeht. Der Westen triumphiert gleichsam in seiner eigenen Abdankung.

Dies geschieht freilich in einer Epoche, in der ein anderes großes Lockbild den Völkern vor Augen steht: der sowjetische Kommunismus. Die rasche Industrialisierung, wie sie die Völker der Entwicklungsländer erstreben, scheint ihnen gerade die Sowjetunion in den 42 Jahren ihres Bestehens vorbildlich vollbracht zu haben. Daß dies unter unsagbaren Opfern und Leiden geschah, sieht man nicht oder aber es schreckt nicht ab; denn — wie der italienische Botschafter in Bonn, Pietro *Quaroni*, der dieses Thema vielfach behandelt hat, mit Recht einmal sagte — Völker, die seit Jahrhunderten an äußerste Misere gewöhnt sind, werden gegen menschliche Leiden unempfindlich.

Moskau hat seit 1955 die Chance, die sich ihm hier bot, klar erkannt und sich bemüht, sie zu nutzen, wobei die Satellitenstaaten systematisch mit eingesetzt wurden und auch Rot-China sich beteiligte. Es ist eine regional gezielte Entwicklungshilfe, die hier exerziert wurde und die mit Vorliebe dort einsetzte, wo der Westen sich versagte, z. B. 1956 in Aegypten oder letzthin in Guinea und Kuba. Dabei genießt der Osten die Vorteile seiner totalitären Staatswirtschaft. Moskaus Kredite werden zu Zinssätzen gegeben, die die höheren westlichen Sätze als kapitalistische Ausbeutung erscheinen lassen, was nicht hindert, daß bei der Preisgestaltung wieder hereingeholt werden kann, was an Zinsen scheinbar verschenkt wurde. In frischer Erinnerung stehen auch noch die Manipulationen, die Moskau vor Jahr und Tag mit dem Großaufkauf ägyptischer Baumwolle machte, die es dann zu Unterpreisen auf den europäischen Markt warf, womit sich das Geschäft für Aegypten als ein wahrer Bumerang erwies.

Das wirtschaftlich Gebotene zu tun, ist für den Osten ja auch weit gleichgültiger als die Erzielung des propagandistischen und psychologischen Effekts. Gegen den angeblich immer noch kolonialistischen Westen wird hemmungslos agitiert; das gehört zu den Regeln der „kompetitiven Koexistenz“. Rot-China gibt das neueste große Beispiel ab für die Ueberlegenheit kommunistischer Aufbau-

methoden, wobei die Erfolgsmeldungen blenden und leicht vergessen lassen, daß das überlegene kommunistische Investitionstempo erkauft wird durch physischen Zwang und die diktatorisch festgelegte Fixierung des Lebensniveaus der Massen nahe dem Existenzminimum.

Vielleicht könnte man sagen, es schade ja nichts, wenn auch der Ostblock seinen Teil zur Entwicklungshilfe leiste. Dem wäre gewiß so, stünde hinter dieser Aktivität nicht die ganze Dynamik des ideologischen Krieges zwischen Ost und West. Die Entwicklungsländer lassen sich den Wettlauf in Hilfeleistungen gerne gefallen. Er erlaubt ihnen, beide Seiten gegeneinander auszuspielen und sich selbst in eine neutrale Haltung zurückzuziehen, die es ihnen erspart, Farbe zu bekennen. Aber letztlich ist es eben doch der Ausgang dieses Wettlaufs, der darüber entscheiden wird, welche Lebensform, die freiheitliche oder die kommunistische Ordnung, in der Welt das Uebergewicht gewinnt. Das heißt natürlich nicht, daß überall die parlamentarische Demokratie moderner westlicher Prägung herrschen soll. Gewiß wird das nicht der Fall sein. Aber es besteht doch ein unübersehbarer Unterschied zwischen Diktaturregimen, wie sie schon seit den frühen Zeiten der Antike immer wieder und in aller Welt sich etablieren, und dem totalitären Kommunismus.

Der Westen hat in diesem Ringen um die Seelen der Völker die materielle Ueberlegenheit für sich; psychologisch aber hat er den schwierigeren Stand. Er ist schwer vorbelastet mit dem Erbe der Kolonialzeit, die zwar vielen der Entwicklungsländer den ersten Aufstieg zur modernen Zivilisation ermöglichte, aber in ihrer Erinnerung doch als eine Zeit der Knechtschaft und fremder Ausbeutung fortlebt. Dem Westen wird die Uneigennützigkeit seiner Hilfe nicht recht geglaubt. Bei vielen eben erst selbständig gewordenen Völkern spricht die Befürchtung mit, die Staaten des Westens wollten die verlorene politische Herrschaft dadurch wettmachen, daß sie die Völker verstärkt wirtschaftlich von sich abhängig machen, sofern sie nicht eines Tages, wenn sie sich erst einmal ganz von den zwei Weltkriegen erholt haben, als Kolonialherren zurückkommen wollen.

ZIELE UND METHODEN

Wie sollen wir helfen? Der erste und vielleicht wichtigste Teil der Antwort liegt im psychologischen Felde. Hier ist das erste Erfordernis Geduld und Verständnis. Die ältere Generation im gesamten Westen ist noch groß geworden mit einem anerzogenen Ueberlegenheitskomplex gegenüber den Völkern, die eine andere Hautfarbe haben, und mit einem der abendländischen Welt gleichsam immanenten Führungsanspruch. In den Anfängen der Kolonialzeit leitete dieser Anspruch seine Rechtfertigung aus dem Gefühl der Verpflichtung her, der Mitwelt die wahre Religion zu bringen; immer mehr wandelte es sich dann aber in ein Bewußtsein der eigenen kulturellen und technischen Ueberlegenheit und zog aus ihm seine Kräfte.

Zweierlei ist dazu zu sagen: Nicht darauf kommt es an, ob ein solches Bewußtsein berechtigt war und noch ist. Entscheidend ist vielmehr die Erkenntnis, daß ein Führungsanspruch, der nicht mehr anerkannt wird und den man auch nicht durchsetzen kann, je schneller je besser ganz abgeschrieben wird; er riefe ja doch nur Groll und Feindschaft wach, ohne daß Gegenposten auf der Habenseite

aufzuweisen wären. Das zweite aber ist die Erkenntnis, daß das Abendland selbst es war, das diese ganze Entwicklung ausgelöst hat, und daß es deshalb mitverantwortlich ist für den heutigen desperaten Zustand der Welt. Nicht nur die äußeren Errungenschaften der Zivilisation, Technik, Medizin und Hygiene haben alle Lebensbedingungen umgestaltet; auch die geistigen Grundlagen des heutigen Aufbegehrens der Entwicklungsländer, ihr Nationalismus vor allem und die Forderung nach Selbstbestimmung, die Vorstellungen von Freiheit und Unabhängigkeit, von nationaler Souveränität und Gleichberechtigung bis hin zu den kommunistischen Heilslehren stammen aus dem Westen, denn auch das Kommunistische Manifest von 1848 entstammte westeuropäischer, ja deutscher Feder. Es sind so die Kinder unseres eigenen Geistes, mit denen wir es überall in der Welt zu tun haben. Schon diese Einsicht scheint mir dazu angetan, uns mit Geduld und Verständnis zu wappnen.

Wenn der Westen diesen Völkern, von denen in der Vergangenheit zum Teil hochachtbare kulturelle Leistungen in Kunst, Wissenschaft, Religion und Philosophie vollbracht wurden, in ihrer heutigen Entwicklung helfen will, so kann dies nur geschehen aus dem so viel berufenen Geiste echter Partnerschaft heraus, d. h. in vollem Verständnis nicht nur für ihre heutige Notlage, sondern auch für die Gründe, die dazu führten.

Wie also soll Entwicklungshilfe aussehen, wo soll sie einsetzen? Das Rückgrat der Wirtschaft in den meisten Entwicklungsländern und die Grundlage ihrer Ernährung ist fast stets die Landwirtschaft, bei der denn auch der Hebel meist zuerst anzusetzen ist. Was die Industrialisierung anlangt, so sollte sie natürlich keineswegs immer gleich mit dem Bau von Stahlwerken einsetzen. Ebenso wichtig, ja vielleicht noch wichtiger ist die Errichtung von Klein- und Mittelbetrieben; denn worauf es vor allem ankommt, ist die sinnvolle Verwendung der meist reichlich vorhandenen Arbeitskräfte. Der dritte große Bereich aber ist die Schaffung der sogenannten Infrastruktur, d. h. der Häfen und Verkehrswege, der Staudämme, der Schulen und Krankenhäuser und aller sonstigen technischen und sozialen Voraussetzungen wirtschaftlichen Aufstiegs.

Hier soll keine Reihenfolge festgelegt werden; denn Hebung des landwirtschaftlichen Ertrages, Industrialisierung und Schaffung der Infrastruktur müssen Hand in Hand gehen. Sonst entstehen Dinge wie etwa in einem tropischen Lande, wo eine Straße gebaut wurde, auf deren Beton zwar keine Autos fahren, aber nachts die Einwohner schlafen, weil er sowohl glatt als auch warm ist, oder wo ein Elektrizitätswerk entsteht, für dessen Strom die Abnehmer erst noch gefunden werden müssen. Nun, Fehlinvestitionen und andere Irrtümer sind kein absolutes Gegenargument gegen Investitionen oder sonstige Maßnahmen überhaupt. Beide stellen sie ein Vorrecht dar, das der alte Westen nur zu oft für sich in Anspruch genommen hat, als daß er es den jungen Ländern heute vorenthalten könnte. Das hindert selbstredend nicht, daß genau geprüft werden muß, was und wo investiert werden soll.

Vom Uebel sind freilich Prestigeinvestitionen ohne wirtschaftlichen Nutzen, so gerne sich die Menschen der Entwicklungsländer an solchen Projekten berauschen, und zwar um so mehr, je größer sie sind. Bei der letzten Tagung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Asien und den Fernen Osten in Bangkok begeisterten sich z. B. die Teilnehmer für den eifrig befürworteten Plan des

Baues einer Autobahn von Istanbul nach Singapur. Wichtiger aber, als daß einige Bevorzugte diese lange Wegstrecke im Kraftwagen möglichst bequem zurücklegen können, ist natürlich, daß nicht alljährlich Millionen von Menschen in diesen Ländern Hungers sterben.

Sonach ist das zweite, bedeutsame Thema, das sich hier stellt, die richtige und zweckentsprechende Beratung der Entwicklungsländer, ihrer Regierungen und ihrer Menschen. Technischer Beistand, Anleitung, Ausbildung sind ja gerade die Gebiete der Entwicklungshilfe, denen eine entscheidende Bedeutung zukommt — handelt es sich dabei doch darum, die Grundlage dafür zu legen, daß diese vielfach noch unerfahrenen Völker das „know how" modernen Wirtschaftens erlernen, um so bald wie möglich auf eigenen Füßen stehen zu können. Allerdings sollte nun in Deutschland nicht etwa gesagt werden: Hier ist das Gebiet, das wir uns für unsere Entwicklungshilfe aussuchen wollen; denn an Kapital zum Investieren fehlt es uns ja doch, oder wir brauchen es selbst, soweit wir es wieder haben. Beides sollte tunlichst Hand in Hand gehen; denn wer Kapital investiert, der bringt auch, wie die Erfahrung lehrt, die Lehrmeister mit.

Bei all den bekannten Empfindlichkeiten ist die Aufgabe des Beraters und Lehrmeisters vielleicht diejenige, die das größte Geschick und den meisten Takt erfordert. Gewiß wollen die Menschen der Entwicklungsländer noch lernen, nämlich wie man es macht, aber sie wollen dabei als vollwertig und gleichberechtigt genommen sein. Das gilt vom Arbeiter in Uebersee genauso wie von den Studenten an deutschen Hochschulen und den Praktikanten in deutschen Betrieben, die aus jenen Ländern kommen. Dabei kann man weithin die Erfahrung machen, daß es lohnender ist, Techniker in ihren Heimatländern in Betrieben, die man dort schafft, auszubilden, als sie nach Europa kommen zu lassen, wo sie leicht dem heimatlichen Rahmen, aus dem sie stammen, entfremdet werden.

DIE FINANZPROBLEME

Eine Erörterung der finanziellen Seite der Entwicklungshilfe muß mit der Feststellung beginnen, daß es ohne Kapitalinvestition keine Entwicklungshilfe gibt. Natürlich kann ausländisches Kapital dabei immer nur den Sinn einer Art Initialzündung haben, d. h. den Anstoß geben zur Kapitalbildung im Entwicklungslande selbst. Keine Volkswirtschaft kann auf die Dauer vom Auslandskapital allein leben. Im übrigen ist in Iberoamerika, aber auch in Südasien, der Prozeß ständiger eigener Kapitalbildung schon erfreulich weit in Gang gekommen, wohingegen im schwarzen Afrika davon natürlich noch kaum die Rede sein kann.

Wer aber gibt nun das zur Entwicklungshilfe erforderliche Kapital? In der Bundesrepublik bestand bis vor kurzer Zeit die Neigung zu sagen, es sei in erster Linie Aufgabe der Privatwirtschaft, das Kapital für solche Investitionen zu geben. Sie exportiert in diese Länder, sie baut dort Werksanlagen, und die Direktinvestition der Wirtschaftsunternehmungen in den Entwicklungsländern ist überhaupt die gesündeste Form der Entwicklungshilfe. Aber es ist nur der Staat, der in größerem Umfange langfristiges Kapital, möglicherweise mit verbilligten Zinsen, bereitzustellen in der Lage ist. Das ist um so mehr der Fall, als viele der notwendigen Investitionen, vor allem die zur Schaffung der sogenannten Infrastruktur, für die Privatwirtschaft nicht in Frage kommen, da sie dabei keine Erträge erzielen

kann. Privatunternehmen sind ihrem Wesen nach keine öffentlichen Dienste; sie sind echte Institutionen des Wirtschaftslebens, d. h. jenes Bereiches menschlicher Tätigkeit, der auf die Erzeugung und den Absatz von Wirtschaftsgütern unter Bedingungen hinzielt, die einen Gewinn gewährleisten. Das ist bei aller Wirtschaft so, selbst bei der voll verstaatlichten. Natürlich heißt das nicht, daß jeweils der Unternehmer allein den Gewinn einstreicht. Dieser verteilt sich vielmehr unter alle, die an Erzeugung, Absatz und Konsum des betreffenden Produkts oder der betreffenden Leistung beteiligt sind, und kommt nicht zuletzt auch der Gesamtwirtschaft zugute. Aber wesentlich ist, daß das Unternehmen Erträge abwirft. Privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe, die das nicht tut, kann es nicht geben.

Es kommt hinzu, daß das, was die Regierungen jener Länder heute suchen und brauchen, Investitionskredite auf lange Sicht sind. Dafür wandte man sich früher an die großen Anleihemärkte, was aber heute, wo diese Quellen nicht mehr fließen, bei der Weltbank und ihren Tochterinstituten oder bei den Regierungen der als kapitalkräftig geltenden Länder gesucht wird. Es gibt bei uns und auch sonst aber keine privaten Banken oder Industrieunternehmen, die von sich aus in der Lage wären, solche Kredite zu bewilligen. Die Antwort auf die Frage, ob die Entwicklungshilfe aus privaten oder staatlichen Quellen gespeist werden soll, kann also nur lauten: aus beiden.

Für die Entwicklungshilfe aus privaten Quellen spricht, daß sie die echteste Partnerschaft bewirkt. Sie gibt zu menschlichen Kontakten und persönlicher Zusammenarbeit Raum, die bei staatlichen oder Weltbankkrediten nicht so zum Zuge kommen. Auch vollzieht sie sich auf der gesundesten wirtschaftlichen Grundlage, nämlich der des echten Geschäftes. Sie trägt weiter dazu bei, in den Entwicklungsländern ein Unternehmertum zur Entstehung zu bringen, dessen diese so dringend bedürfen, während staatliche Kredite dort allzu leicht auch die staatliche Wirtschaftslenkung, die Staatswirtschaft schlechthin, fördern. Schließlich ist die private Entwicklungshilfe weniger der politischen Mißdeutung ausgesetzt; sie kann höchstens zu einer Furcht vor Ueberfremdung Anlaß geben, der durch einheimische Beteiligung begegnet werden kann. All das spricht sehr für die Förderung privater Investitionen mit Einschluß der Garantien dafür, sei es in Form von Bürgschaften staatlicher Stellen, sei es durch ein internationales oder auch durch bilaterale Schutzabkommen.

Freilich ist auch behauptet worden, private Investitionen seien als Erwerbsunternehmen gar keine Entwicklungshilfe; dazu zählten nur staatliche, vom Steuerzahler getragene Aufwendungen. In den Entwicklungsländern selbst macht sich gelegentlich die Auffassung bemerkbar, daß es doch eigentlich unmoralisch sei, aus Leistungen an solche Länder überhaupt Gewinne zu ziehen. Offensichtlich liegt hier ein falscher Blickpunkt vor. Entwicklungshilfe ist schlechthin das, was dazu beiträgt, daß die Menschen in diesen Ländern zu Arbeit und Brot kommen.

Wohl aber stellt sich für die staatliche Entwicklungshilfe in der Tat die Frage, ob sie ganz oder teilweise umsonst geleistet oder nur in Darlehensform gegeben werden soll. Machen sich aus öffentlichen Mitteln stammende Investitionen nicht anders bezahlt als in Zinsen, nämlich einfach in der Erreichung des mit ihnen angestrebten Erfolges? Bekanntlich haben die Amerikaner anfänglich Finanzhilfe vielfach in Form der „grants“, praktisch also der Schenkung, gewährt. Aber sie

sind davon abgekommen; denn wer nicht beschenkt sein wollte, das waren die Entwicklungsländer selbst. Sie wollten Partner, nicht Almosenempfänger sein. Doch konnte es nicht ausbleiben, daß bald der kritische Wendepunkt erreicht war, wo sie für normale, marktgerechte Anleihen nicht mehr aufnahmefähig waren. Die Transferbürde, die der Zinsendienst mit sich brachte, überstieg ihre Leistungsfähigkeit. Die eigene Wirtschaft vermochte ihnen nicht die nötigen Devisen in sogenannter harter Währung einzubringen, auch wenn sie sich nicht gleichzeitig in Inflationsnöte verstrickt sahen.

Das hat bekanntlich zu dem Wunsch geführt, daß den Entwicklungsländern Kredite zu Sonderbedingungen gewährt würden, die sie in eigener, also weicher Währung zurückzahlen könnten. Der Westen hat dem Rechnung getragen durch die kürzlich erfolgte Schaffung der *International Development Association* (IDA), als Tochterinstitut der Weltbank, die solche Kredite vergeben kann. Damit werden aber wieder Formen der Kapitalhergabe erreicht, die im Ergebnis leicht zu verlorenen Zuschüssen führen, „nicht rückzahlbaren Darlehen", wie die Amerikaner sagen, die also praktisch doch wieder „grants" sind. Nur die Einkleidung ist für das Selbstgefühl schonender. Mit solchen, sei es über die IDA, sei es bilateral vergebenen Mitteln sollten aber nur bestimmte vordringliche Projekte, namentlich im Bereiche der Infrastruktur, finanziert werden.

Ein weiteres umstrittenes Problem ist dann die Frage, ob Entwicklungshilfe besser bilateral von Staat zu Staat oder multilateral, d. h. durch die internationalen Einrichtungen der Weltbank und ihre Tochterinstitute, gewährt wird. Was für die multilaterale Hilfe spricht, ist einmal der Umstand, daß die Empfangsländer sich durch sie weniger „bevormundet" fühlen. Es ist kein bestimmtes Geberland da, dem man sich politisch verpflichtet fühlen müßte. Zudem garantiert die Vergebung von Kreditmitteln durch die internationalen Washingtoner Institute die Ausrichtung der Entwicklungshilfe nach einheitlichen Richtlinien. Die multilaterale Hilfe wird auch in multilateral verwendbarer Form gewährt, das heißt, die Empfänger bleiben frei in der Wahl der Lieferanten, während bei der bilateral gewährten Hilfe sich steigend die Tendenz zeigt, sie zu verpflichten, Lieferungen für das betreffende Vorhaben nur aus dem Lande zu beziehen, das die Hilfe gewährt.

Die Schwäche der multilateralen Methode liegt darin, daß die Hilfe gleichsam anonym erfolgt und die unmittelbaren persönlichen Kontakte auf den Verkehr mit einer vielköpfigen internationalen Bürokratie reduziert. Dennoch lassen die guten Erfahrungen, die mit den Washingtoner Instituten gemacht wurden, es dringend geraten erscheinen, sie in Zukunft eher zu erhöhter Wirksamkeit zu bringen, auch wenn man für bestimmte und begrenzte Einzelprojekte sonst die bilaterale Methode beibehält.

Die Entwicklungsländer selbst sähen es zum guten Teil am liebsten, wenn die ihnen zugedachte Hilfe bei den Vereinten Nationen zusammengefaßt würde. Doch die Vereinigten Staaten als hauptsächlichster westlicher Kreditgeber haben sich nur zögernd und in engen Grenzen auf diesen Weg begeben, dem sich Moskau und mit ihm der Ostblock bisher überhaupt kategorisch versagt haben. Die alten Kolonialmächte haben sozusagen naturgemäß das Anliegen, in ihren einstigen Kolonialbereichen zu wirken. Was die Bundesrepublik betrifft, so ist sie

im Bereiche der staatlichen Entwicklungshilfe durch den EWG-Vertrag in begrenztem Rahmen festgelegt. Im übrigen hat sie aber Bewegungsfreiheit, während die deutsche Privatwirtschaft im letzten Jahrzehnt eine deutliche und verständliche Vorliebe für die iberoamerikanischen Länder gezeigt hat. Ansonsten erzwingen es aber die Verhältnisse, daß man sich nirgends ganz desinteressieren kann. Entstünde irgendwo ein Vakuum, so fände sich dort sofort der Ostblock ein[8].

HANDELSPOLITISCHE PROBLEME

Den Entwicklungsländern kann wesentlich geholfen werden, wenn man ihnen den Absatz ihrer Produkte erleichtert, statt sich dagegen zu sperren. Denn erst der Absatz ihrer Erzeugnisse auf dem Weltmarkt setzt diese Länder zur Bezahlung ihrer Kreditschulden instand. In dieser Hinsicht stellte nun der Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom Januar 1960 mit dürren Worten fest, daß dafür von seiten der deutschen Wirtschaftspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg nur wenig getan worden sei. Fortan wird es Aufgabe der EWG sein, hier den Rahmen dessen, was geschehen soll, abzustecken. Zwei Probleme stellen sich vor allem, nämlich der Schutz gegen das sogenannte Lohndumping und das Schwanken der Rohstoffpreise.

So berechtigt Schutzmaßnahmen gegen echtes Dumping sind, so problematisch und vom Standpunkt der Entwicklungshilfe schwer vertretbar ist ein Sich-Sperren gegen die Einfuhr von Waren, nur weil sie infolge niedrigerer Löhne anderwärts billiger hergestellt werden können. Das widerspricht, ganz besonders vom Blickpunkt jener Länder aus gesehen, den Grundsätzen normaler internationaler Arbeitsteilung. Damit soll nichts gegen die vorübergehende Beibehaltung von sogenannten Erziehungszöllen oder entsprechenden Maßnahmen gesagt werden. Sie können auf bestimmten Gebieten befürwortet werden. Aber auf die Dauer gesehen, sollten Einfuhrbeschränkungen dieser Art aufgegeben werden; denn in größerem Rahmen gesehen ist dies, wie die Dinge bei uns nun einmal liegen, zur Erzielung einer ausgeglichenen Außenhandelswirtschaft dringend nötig. Diesem Zwecke dient ja auch die grundsätzlich auf Liberalisierung ausgerichtete Außenhandelspolitik der Bundesrepublik. Dem läuft es zuwider, unter dem Stichwort „Dumping“ den Entwicklungsländern die Tür zu verriegeln, wenn sie Waren anbieten wollen, deren Preise nach ihren Verhältnissen normal zustande gekommen sind.

Schwieriger noch ist das Problem der Rohstoffpreise. Für manche Länder hat sich das Absinken der Rohstoffpreise seit 1957 so schädlich ausgewirkt, daß alle gewährten Kredite keinen Ausgleich bringen konnten. Aber es handelt sich dabei schließlich um Funktionen des Weltmarkts, die nur eine weltweite Planwirtschaft ausschalten könnte, deren Zustandekommen, ob man sie nun wollen mag oder nicht, man sich nur schwer vorstellen kann. Am anfälligsten für diese Preisschwankungen sind bekanntlich die Länder mit Monokulturen oder nur einseitiger Förderung eines bestimmten Rohstoffes. Das einzige greifbare Abwehrmittel scheint darin zu liegen, daß in den in Frage kommenden Ländern mit allen Mitteln ein ausgeglicheneres Erzeugungsprogramm angestrebt wird.

[8]) Vgl. Günter *Henle*, „Entwicklungshilfe im Bannkreis des Kalten Krieges“ in Beilage zu *Rheinischer Merkur*, 8. Juli 1960, S. 7.

EINFÜHRUNG EINER WELTSTEUER FÜR DIE ENTWICKLUNGSHILFE?

Es ist nicht leicht, die bisherigen Leistungen der Bundesrepublik zahlenmäßig anzugeben. Nach amtlichen Verlautbarungen[9] wurden im Jahre 1959 aus öffentlichen Mitteln bilateral 685 Millionen DM und multilateral 1178 Millionen DM, zusammen also 1,8 bis 1,9 Milliarden DM geleistet. Hinzu kommen sodann aus privaten Mitteln weitere 1590 Millionen DM, so daß sich zusammen rund dreieinhalb Milliarden DM als Gesamtleistung der Bundesrepublik für 1959 ergeben. In dem für private Mittel angegebenen Betrage befinden sich Direktinvestitionen der deutschen Wirtschaft mit einer Summe von nur etwa 230 Millionen DM. Alles übrige sind Exportkredite, von denen wiederum 1200 Millionen DM Kredite mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren durch Hermes-Garantien abgedeckt wurden. In diesen Zahlen sind jedoch auch Leistungen an südeuropäische Entwicklungsgebiete enthalten.

Einigkeit besteht darüber, daß die deutschen Gesamtleistungen gesteigert werden sollen. Daß sich in Unternehmerkreisen über die Notwendigkeit solcher Steigerung fortschreitend größere Klarheit verbreitet, ergibt sich schon aus der zunehmenden Auslandsorientiertheit der Wirtschaft der Bundesrepublik. Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund bekennt sich klar zur Notwendigkeit der Entwicklungshilfe, wie sein kürzlicher Aufruf zur Aktion „Wir helfen" bewiesen hat. In dieser Hinsicht gibt es also keine Gegensätze zwischen den Sozialpartnern. Schwieriger ist freilich die Frage nach der Aufbringung erhöhter Leistungen zu beantworten. Welcher Weg schließlich gewählt werden mag, er wird doch immer irgendwie einen eigenen Konsum- und Investitionsverzicht darstellen müssen. Denn langfristige Kredite an das Ausland bedeuten stets eine Minderung der an sich möglichen Wachstumsrate der eigenen Wirtschaft.

Früher oder später, so meinte bei der Deutsch-Französischen Konferenz vom vergangenen März in Bad Godesberg der französische Abgeordnete *Peyrefitte*, werde doch die Einführung einer Weltsteuer notwendig sein, die unter den reichen Völkern erhoben und unter die armen Völker verteilt werde[10]. Man wende gegen solche Gedanken nicht ein, die Deutschen seien ja gar nicht reich. Gemessen an den Entwicklungsländern, sind sie wahre Krösusse. Und so sollten auch die Deutschen sich an die Vorstellung gewöhnen, daß es über kurz oder lang doch zu einem „Notopfer gegen Hunger und Armut" kommen wird, das genauso gut und geregelt aufgebracht werden könnte wie jahrelang das „Notopfer Berlin". Andere Völker machen das auch nicht anders. Der amerikanische Kongreß hat 1959 über achteinhalb Milliarden Dollar, das heißt fast 36 Milliarden DM, für die Unterstützung anderer Länder bereitgestellt[11]. Die Deutschen können sich nicht damit zufriedengeben, daß es ihnen selbst wieder trotz vieler noch ungelöster Probleme im großen und ganzen gut geht. Auch sie sind zur Mithilfe aufgerufen. Sie müssen sich entschließen — und sie müssen sich schnell entschließen —, zur Linderung und schließlich zur Beseitigung der Not und des Elends in der Welt tiefer als bisher in die Tasche zu greifen.

---

[9]) Vgl. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 10/1960, S. 87.

[10]) Vgl. *Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung* Nr. 7/1960, S. 4.

[11]) Vgl. hierzu den Beitrag von Lutz *Köllner*, „Die Auslandshilfe der Vereinigten Staaten" in EA 11/1960, S. 349—359.

Gedanken zur Schaffung einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft

Von Jean Michel de Lattre

VORBEMERKUNG

Das Problem der Entwicklungshilfe, das nichts anderes ist als das zeitgenössische Gesicht der im 19. Jahrhundert entstandenen sozialen Frage, gewinnt von Tag zu Tag an Bedeutung. In der Tat ist die Zeit vorbei, wo man noch Rentabilitätsrechnungen anstellen konnte; heute geht es um die Zukunft unserer gesamten Zivilisation. Die unterentwickelten Völker ihrem Schicksal zu überlassen, würde einem Selbstmord gleichkommen, denn gerade in den Entwicklungsländern handelt es sich darum, die westlichen Lebensauffassungen zu wahren und sich selbst dadurch zu behaupten, indem man den anderen das Leben ermöglicht.

Wie General *de Gaulle* im April 1960 in Washington erklärte, „darf man die Ziele nicht zu weit stecken und sich zu viel vornehmen, sondern man muß zunächst einen Anfang machen". Für die Franzosen, für die übrigen europäischen Staaten und die Mitglieder der atlantischen Gemeinschaft handelt es sich deshalb darum, sich den afrikanischen Völkern zuzuwenden und ihnen bei der Ueberwindung der Not und der Entbehrungen zu helfen.

Der Westen sollte sowohl aus moralischen wie aus politischen und wirtschaftlichen Erwägungen heraus handeln. Für ihn ist dies eine Pflicht der menschlichen Solidarität, ein Zwang zur Erhaltung seiner Wirtschaft und eine Notwendigkeit zur Wahrung seiner eigenen Freiheit. Die Afrikaner werden weniger zwischen dem Westen, dem Osten und dem Neutralismus zu wählen haben als zwischen denjenigen Ländern, die ihnen bei der Wahrung ihrer Unabhängigkeit und nationalen Würde am schnellsten und wirksamsten die Möglichkeit geben, ihren wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen.

Die europäischen Länder haben auf diesem Gebiet bereits beachtliche Anstrengungen unternommen. Seit mehreren Jahren verwendet Frankreich beispielsweise einen nicht geringen Teil seines Volkseinkommens für die Entwicklungshilfe in Afrika[1] und steht mit den Vereinigten Staaten an der Spitze der atlantischen Länder, die die Notwendigkeit dieser Hilfe begriffen haben.

Die sechs europäischen Länder, von denen am 25. März 1957 der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet wurde, haben sich gleichfalls in einer besonderen Konvention verpflichtet, für die Dauer von fünf Jahren in den „Entwicklungsfonds für die überseeischen Länder und Gebiete" insgesamt 581 Millionen Dollar einzuzahlen (für die Zeit von Januar 1958 bis Dezember 1962). Isolierte und bruchstückartige Hilfsaktionen wurden so durch eine institutionelle Form der Zusammenarbeit abgelöst; eine gemeinsame, auf konkrete

---

1) Für die Periode 1946—1959 hat Frankreich im Rahmen des FIDES (Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social) insgesamt über 805 Milliarden alte Franken und seit September 1959 546 Millionen neue Franken an Entwicklungshilfe aufgebracht.

Projekte gerichtete und auf gegenseitigen Verpflichtungen beruhende Entwicklungshilfe wurde damit in die Wege geleitet.

Wenn diese Aktion auch bereits ansehnliche Ergebnisse gezeitigt hat, so scheint es heute doch geboten, die Art der europäischen Hilfe der Entwicklung in den afrikanischen Ländern anzupassen. Es stellt sich hier die Frage, ob für die afrikanischen Länder französischer Sprache nicht der Zeitpunkt für die Schaffung einer „Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft" gekommen ist, d. h. die Schaffung eines „afrikanischen Blocks französischer Sprache" mit dem Ziel, die politische Unabhängigkeit zu wahren und die Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung zu gewährleisten? Souveränität und Zusammenarbeit sind heute einander ergänzende Begriffe. Die Unabhängigkeit allein vermag nicht alle Probleme zu lösen, sie schafft gleichzeitig neue Verantwortungen und neue Pflichten.

Im folgenden soll untersucht werden, auf welchen Grundlagen und in welchen Formen sich eine solche Zusammenarbeit zwischen den europäischen und den afrikanischen Ländern vollziehen und wie die hier notwendige Solidarität der Ziele und Interessen zum Ausdruck gebracht werden könnte.

DIE GRUNDGEGEBENHEITEN

Die afrikanischen Staaten können genausowenig wie andere Nationen in wirtschaftlicher Isolierung leben, wollen sie nicht das Lebensniveau ihrer Bevölkerung gefährden. Die Ministerpräsidenten der vier ehemals französischen äquatorialafrikanischen Staaten erklärten daher am 22. Februar 1960 in Bangui, der Hauptstadt der Zentralafrikanischen Republik:

„Es ist offensichtlich, daß überall in der Welt kleine, noch wenig entwickelte Staaten nicht auf eine echte Unabhängigkeit und auf einen schnellen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt Anspruch erheben können, wenn sie sich nicht an Zusammenschlüssen beteiligen, die groß und stark genug sind, um ihre Integrität und ihre Freiheit gegen eventuelle Angriffe und Drohungen zu schützen, die ihnen die Stabilität ihrer Währung, den Absatz ihrer Produkte und die Entwicklung des Handels garantieren, und die ihnen die für ihre Entwicklung und ihren sozialen Aufstieg notwendigen Kapitalien, Hilfsmittel und Techniker zur Verfügung stellen."

Die afrikanischen Regierungschefs sprachen sich weiterhin dafür aus, bei aller Wahrung der politischen Unabhängigkeit sich auf denjenigen Gebieten in pragmatischer und realistischer Weise zusammenzuschließen, auf denen ein einzelnes, isoliertes Land nichts oder nur wenig erreichen könne und auf denen bei den Völkern ein Interesse an gemeinsamer Gestaltung bestehe.

DIE CHANCEN EINES AFRIKANISCHEN „GEMEINSAMEN MARKTES"

Der Gedanke eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes für die neuen afrikanischen Staaten, zumindest des französischen Sprachbereiches, wurde bereits erwähnt. Es erscheint jedoch undenkbar, daß die afrikanischen Länder zur Zeit in der Lage wären, einen echten „Gemeinsamen Markt" selbst in einem relativ engen regionalen Rahmen zu schaffen. Da die landwirtschaftliche Produktion nicht genügend differenziert ist und industrielle Anlagen noch kaum vorhanden sind, scheint es auch nicht möglich, einen Handelsaustausch im eigentlichen Sinne durchzuführen. Ein afrikanischer „Gemeinsamer Markt" wäre wenig sinnvoll,

denn in ihm wären Volkswirtschaften zusammengeschlossen, die sich nicht ergänzen können und die vielmehr im Wettbewerb miteinander stehen.

Der Päsident der Uebersee-Kommission im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG, J. *Razafimbahiny*, hat dagegen die Schaffung einer besonderen Organisation für Afrika angeregt, die sich an die Grundzüge der OEEC anlehnt.

Auch hier lassen sich die europäischen Gegebenheiten nicht ohne weiteres auf Afrika übertragen. Europa besaß damals ein großes Reservoir an Technikern, eine hochentwickelte Industrie und eine große wirtschaftliche Vielfalt. Afrika ist jedoch in dieser Hinsicht ein noch „nebelhaftes" Gebilde, dessen Grundlage seit jeher die Landwirtschaft ist. Handel und Wirtschaft sind über weite Räume verstreut, und seine Bewohner beginnen erst, sich der modernen Technik bewußt zu werden. Die afrikanischen Länder würden ihre Entwicklungsprobleme zweifellos schneller lösen können, wenn sie enge wirtschaftliche Bindungen untereinander eingingen. In einer „einheitlichen Wirtschaftsfront" könnten sie überdies ihre Stimme im Konzert der atlantischen Nationen besser zur Geltung bringen.

Es fragt sich nur, in welchem Rahmen diese wirtschaftliche Solidarität geschaffen werden soll, da weder die Agrarstruktur noch die Kleinindustrie eine genügend breite Basis abzugeben vermögen. Eine Antwort hierauf kann erst gefunden werden, wenn die konkreten Möglichkeiten, die in diesen Gebieten vorhanden sind, untersucht werden.

EINE „AFRIKANISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT"

In Anbetracht der Tatsache, daß die afrikanischen Staaten auf technischem, wirtschaftlichem, finanziellem und handelspolitischem Gebiet auf eine gegenseitige Ergänzung angewiesen sind, erscheint es geboten, daß sie alle Projekte, die sie jeder für sich allein nicht durchführen können, gemeinsam in Angriff nehmen. Sie verfügen zwar über große Bodenschätze, die sie jedoch im nationalen Rahmen kaum ausbeuten können, während eine Nutzbarmachung durch einen mit der EWG assoziierten Zusammenschluß leichter zu bewerkstelligen wäre.

Bei einer derartigen „Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft" würde es sich selbstverständlich nicht um ein politisches Gebilde, sondern vielmehr um ein System zur technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit handeln, um einen zwischenstaatlichen Organismus mit dem Ziel, die afrikanischen Wachstumszentren zu fördern und eine auf die afrikanische Interessenlage abgestimmte, rentable wirtschaftliche Infrastruktur zu schaffen. Diese Organisation könnte den für die afrikanische Situation neuen Begriff der „afrikanischen Wirtschaftseinheit" entwickeln und die Voraussetzung für deren Verwirklichung schaffen.

Eine Neugruppierung der im ehemaligen französischen Kolonialbereich entstandenen Staaten könnte deshalb am ehesten von einigen großen Investitionsprojekten (Staudämmen, Kraftwerken, Häfen, Eisenbahnen) ausgehen, sogenannten Wachstumspolen, die von einem einzelnen Staat nicht verwirklicht werden können, jedem von ihnen jedoch ein volkswirtschaftliches Rückgrat geben würden. Aus derartigen industriellen Großanlagen könnten weiterhin die erforderlichen Kapitalien zur Modernisierung der Landwirtschaft und zur Industrialisierung aufgebracht werden, so daß hier auf weite Sicht und in großen Dimensionen geplant werden könnte. Die Bildung von industriellen Schwerpunkten sollte des-

halb das Ziel sein, auf das die von den afrikanischen Staaten über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schließenden Abkommen ausgerichtet werden. Eine Wirtschaftsgemeinschaft in Afrika erscheint nur dann sinnvoll, wenn sie sich auf die Schaffung dieser Schwerpunkte konzentriert, denn nur so können diese Länder ihre Eigenständigkeit bewahren und gleichzeitig den Gedanken der afrikanischen Einheit vorantreiben.

Um mit einigen Erfolgschancen an dem weltweiten Kampf um die Beherrschung und Nutzung der Rohstoffe teilnehmen zu können, bleibt den afrikanischen Ländern nichts weiter übrig, als sich zur gemeinsamen Nutzbarmachung der in ihrem Besitz befindlichen Bodenschätze und anderen Naturreichtümer zusammenzuschließen. Die Entfernungen von den Industriegebieten, die naturgegebenen schwierigen Bedingungen, der Mangel an politischer Erfahrung und die Isolierung, die sie außerstande setzen, mit diesen Problemen fertigzuwerden, könnten sonst dazu führen, daß ihre natürlichen Reichtümer ungenutzt bleiben.

Der Aufbau einer „Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft" kann natürlich nur schrittweise und im Rahmen eines gemeinsamen Entwicklungsplanes erfolgen, der jedem Staat einen harmonischen Aufbau sichert. An erster Stelle kommt hier der Bau von Wasserkraftwerken, von Eisenbahnen und Häfen in Frage. Zur Planung und Investitionslenkung auf diesem Sektor und später auf anderen Gebieten könnte ein „Afrikanischer Entwicklungs- und Solidaritätsfonds" fungieren, über den dann auch die aus europäischen Ländern stammenden Kredite und andere Mittel laufen könnten. Im Bereiche der Erwägungen liegt ferner, diesen Fonds zu einer „Afrikanischen Investitionsbank" auszugestalten, die auf den internationalen Finanzmärkten als einheitliche Vertretung der beteiligten afrikanischen Staaten auftritt und direkt über Anleihegewährungen verhandelt.

DIE FINANZIERUNGSPROBLEME FÜR INFRASTRUKTURELLE INVESTITIONEN

Die Schaffung von sogenannten „Wachstumspolen" einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft wirft schwierige Fragen der Finanzierung auf, insbesondere hinsichtlich der Ausrichtung auf private Mittel oder auf öffentliche Beihilfen.

Es liegt in der Natur der infrastrukturellen Vorhaben, d. h. der Verbesserung des volkswirtschaftlichen Unterbaus, daß sie langfristige Anleihen mit niedrigem Zinssatz erfordern. Die heute (zumindest in der westlichen Welt) üblichen Anleihen haben jedoch eine Laufzeit von höchstens 20 Jahren bei einem Zinssatz von 6 vH. Sie sind deshalb ungeeignet für die Finanzierung von Anlagen, deren Betrieb und damit deren Rentabilität nur eine sehr geringe Schulden- und Zinslast zuläßt, wobei die Rückzahlung überdies auf einen Zeitraum von 30 bis 50 Jahren gestaffelt werden müßte. Es besteht somit ein auffallender Gegensatz zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach langfristigen Krediten. Jeder Lösungsversuch muß von dieser Tatsache ausgehen, will man nicht riskieren, schwere Fehlschläge zu erleiden.

Ueber die Mechanismen des privaten Kapitalmarktes wird nur ein recht geringer Teil der Investitionen für die afrikanische Infrastruktur finanziert werden können, so daß hier eine andere Kreditquelle gefunden werden muß. Eine Mög-

lichkeit hierzu bietet sich in einem reorganisierten Entwicklungsfonds für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete der EWG in Brüssel. Es erscheint in der Tat zweifelhaft, ob die jetzige Arbeitsweise des Entwicklungsfonds der EWG dazu beiträgt, die wirtschaftliche Solidarität zwischen den afrikanischen Ländern, die in den Genuß dieser Mittel kommen, zu stärken.

DER ENTWICKLUNGSFONDS DER EWG

Es ist normal, daß sich der Verteilermechanismus für die hier gewährten Kredite erst nach einer gewissen Zeit einspielt. Die Art, in der diese Mittel bisher bewilligt worden sind, läßt jedoch den Schluß zu, daß man hier nicht von einer volkswirtschaftlichen Gesamtkonzeption ausgegangen ist, sondern die jeweiligen lokalen wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen in starkem Maße berücksichtigt hat. Man kann sich in der Tat fragen, ob die Hilfe des Entwicklungsfonds wirksam dazu beigetragen hat, den Tendenzen zur „Balkanisierung" Afrikas entgegenzuarbeiten und einen volkswirtschaftlichen Unterbau zu schaffen, der im afrikanischen Interesse liegt.

Der vor kurzem abgelöste Generaldirektor der EWG für die assoziierten Ueberseegebiete, Botschafter Helmut *Allardt*, hat die Arbeitsweise des Entwicklungsfonds wie folgt charakterisiert[2]:

„Man muß die Initiative begrüßen, welche die Gemeinschaft der Sechs auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe unternommen hat, ohne daß man deshalb dem Programm, das sie in dieser Hinsicht aufgestellt hat, in allen Punkten zustimmen muß. Man ist noch weit davon entfernt, in der Entwicklungshilfe die richtige allgemeine oder selbst regionale Formel gefunden zu haben ... Ich bin davon überzeugt, daß ein bestimmter Fonds, den man in Form von Geschenken erhält, in keinem Fall den Schwerpunkt einer wirksamen Entwicklungshilfe bilden kann. Geschenke können dazu beitragen, eine echte wirtschaftliche Unabhängigkeit vorzubereiten, sie können diese jedoch nicht gewährleisten, wobei nicht vergessen werden darf, daß es ein Irrtum ist zu glauben, man erwerbe sich mit Geschenken Freunde."

Einige führende Politiker in Afrika glauben in der gegenwärtigen Form der Entwicklungshilfe der EWG das Schreckbild einer im Entstehen begriffenen europäischen Oligarchie entdecken zu können; eher kann man jedoch sagen, daß diese Formel, die eine Vielzahl von kleinen Projekten fördert, sich durch eine Großzügigkeit ohne echte Wirksamkeit auszeichnet.

In der Oeffentlichkeit wird eine Reform des Entwicklungsfonds und seiner Grundkonzeption selbst einstimmig als wünschenswert bezeichnet. Die bedeutendsten afrikanischen Politiker haben bereits ihre Sorge über die bisherige Entwicklung des Fonds zum Ausdruck gebracht. Auf einem Kolloquium über die Arbeitsweise des aus französischen öffentlichen Mitteln gespeisten „Fonds für Hilfe und Zusammenarbeit" zugunsten der ehemals französischen Ueberseegebiete sprachen sie sich dafür aus, diesen Fonds seines ausschließlich französischen Charakters zu entkleiden und in einen Organismus umzuwandeln, der von Franzosen und Afrikanern gemeinsam verwaltet wird[3].

[2]) Vortrag vor dem „Istituto per gli studi di politica internazionale" in Mailand, am 29. Februar 1960.

[3]) Kolloquium in der Pariser Handelskammer, vom 4. bis zum 6. November 1959.

Auch hinsichtlich des EWG-Fonds steht zu erwarten, daß die afrikanischen Staaten nach der Erlangung der vollen Souveränität eine Reform sowohl des Verteilungsmechanismus wie der Grundkonzeption verlangen werden mit dem Ziel, die bisher fragmentarisch gewährten Mittel global zu verteilen und die bisherige Hilfe durch eine echte Zusammenarbeit zu ersetzen. Ein bedeutender Teil der Mittel dieses „reformierten" Entwicklungsfonds der EWG sollte nach Ansicht der afrikanischen Führer für die Entwicklung einer rentablen, von den dortigen Ländern dringend benötigten wirtschaftlichen Infrastruktur verwandt werden. Sie weisen mit Nachdruck darauf hin, daß zur Finanzierung der öffentlichen Arbeiten, die über den Bereich eines afrikanischen Landes hinausgehen, der Einsatz von (öffentlichen) Subventionen und von Anleihen mit langer Laufzeit und niedrigem Zinssatz erforderlich ist.

Es ist in der Tat paradox, daß in zahlreichen überseeischen Ländern die gegenwärtig vom Entwicklungsfonds der EWG finanzierten Projekte eine Erhöhung der Steuerlast und eine weitere Verschlechterung der öffentlichen Haushalte dieser Staaten verursachen. Eine schnelle Reorganisation ist deshalb geboten, wenn man erreichen will, daß in den afrikanischen Ländern, die mit dem Europa der Sechs assoziiert sind, eine wirtschaftliche Grundstruktur entsteht, die sowohl politisch wie finanziell von diesen Ländern akzeptiert werden kann.

Im Rahmen des EWG-Entwicklungsfonds muß deshalb eine Institutionalisierung der laut Konvention auf fünf Jahre befristeten technischen und Entwicklungshilfe angestrebt werden, da dieser reformierte Organismus am geeignetsten für die Vergabe gerade der langfristigen Mittel erscheint. Die erforderlichen (öffentlichen) Mittel zur Finanzierung dieser infrastrukturellen Aufgaben könnten, wie dies bereits mehrfach erwogen wurde, durch eine Umlage in den sechs EWG-Ländern aufgebracht werden, die 1 vH des Nationaleinkommens, d. h. etwa den gleichen Betrag, der von den sechs Regierungen im Jahr 1962 in den Entwicklungsfonds einzuzahlen ist, ausmacht.

EINE HOHE AFRIKANISCHE BEHÖRDE FÜR INDUSTRIELLE WASSERKRAFT

Voraussetzung für eine reibungslose und fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den afrikanischen Ländern und dem Europa der Sechs sind eine volle Gleichberechtigung unter Berücksichtigung des von jedem in die Partnerschaft eingebrachten Anteils und die Zustimmung sowohl der europäischen wie der afrikanischen Länder zu den in Aussicht genommenen Projekten.

Eine derart enge Kooperation ist in Afrika bereits heute auf einem Gebiet möglich, dem der Wasserkrafterzeugung.

Die Staaten des ehemals französischen Herrschaftsbereiches verfügen über ein Energiepotential, das zwei Fünftel des Weltpotentials entspricht; der Preis der Kilowattstunde könnte hier billiger sein als sonstwo in der Welt. Angesichts der gewaltigen Investitionen, die für die Nutzung der hier vorhandenen Wasserkräfte aufgebracht werden müssen, stehen die afrikanischen Einzelstaaten jedoch vor der Notwendigkeit, eine gemeinsame Planung und Finanzierung zu suchen und eine vorwiegend „funktionelle" Wasserkraftbehörde ins Leben zu rufen,

die auch anderen afrikanischen Ländern offensteht. Die auf den Vorschlag von Robert *Schuman* vom 9. Mai 1950 zurückgehende Hohe Behörde der Montanunion vermag zumindest in den Grundzügen ein Modell abzugeben, an dem sich die afrikanischen Verantwortlichen ausrichten können. Ueber die Nutzung dieses ungeheuren Energiepotentials hinaus wäre eine „Afrikanische Energiegemeinschaft" auch ein solides Fundament für die wirtschaftliche Einheit, während gleichzeitig eine „Energiebank" die notwendigen Eigenmittel für den Aufbau der afrikanischen Volkswirtschaft aufbringen könnte. Es ist nur schwer zu sehen, wie sich diese für die farbige Bevölkerung lebenswichtige Entwicklung anders vollziehen soll als durch einen solchen konstruktiven, weitschauenden Plan einer Energiegemeinschaft in Assoziierung mit der EWG.

Zu den Aufgaben der „Hohen Energiebehörde" würde gehören, zunächst einmal eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Energiequellen durchzuführen, die Anlage von Kraftwerken zu planen entsprechend des geschätzten Strombedarfs und die Konzessionen zum Bau und zum Betrieb dieser Kraftwerke zu erhalten. Der zum möglichst niedrigen Kilowattpreis produzierte Strom sollte dann in eigener Regie den privaten Großbetrieben geliefert werden, die sich auf Grund der vorhandenen Energie in der jeweiligen Region niedergelassen haben. Diese Regie könnte auf genossenschaftlicher Basis in mehr oder weniger engem Regionalrahmen unter Beteiligung der jeweils an einem Projekt interessierten Länder erfolgen.

Infolge des allgemeinen Interesses von Kraftwerkprojekten sowohl für die europäische wie die afrikanische Wirtschaft werden sich die überseeischen Regierungen an den EWG-Entwicklungsfonds, d. h. voraussichtlich die Nachfolgeorganisation des jetzigen Brüsseler Organismus, mit der Bitte um die Finanzierung der Anlagen wenden. Dieser reformierte Fonds könnte dann die bewilligten Finanzmittel einem „Afrikanischen Entwicklungs- und Solidaritätsfonds" zur Verfügung stellen, der seinerseits die Verteilung an die einzelnen afrikanischen Gebiete vornehmen würde, und zwar nach Maßgabe ihrer Kapitalbeteiligung an den Elektrizitätsgesellschaften. Diese Gesellschaften sollten kommerziell wie finanziell und betriebsmäßig volle Selbständigkeit besitzen. Der bei der Elektrizitätserzeugung erzielte Gewinn würde dann von den Gesellschaften an den Afrikanischen Entwicklungsfonds abgeführt werden. Auf Grund von besonderen Konventionen zwischen dem Europäischen Entwicklungsfonds und der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft könnte dann die Verteilung dieser Mittel für Entwicklungsaufgaben erfolgen, soweit sie nicht dazu dienen, das Niveau des Strompreises zu halten. Angesichts der Herkunft des ursprünglichen Investitionskapitals könnte auch erwogen werden, den Verwaltungsrat des Afrikanischen Entwicklungs- und Solidaritätsfonds paritätisch mit afrikanischen und EWG-Vertretern zu besetzen.

Die Einschaltung des Europäischen Entwicklungsfonds hätte auch den Vorteil, eines der größten politischen Risiken der Entwicklungshilfe, eine eventuelle Verstaatlichung, auszuschalten. Jeglicher Nationalisierungstendenz wäre schon dadurch vorgebeugt, daß die afrikanischen Staaten in den vollen Besitz der Elektrizitätsgesellschaft kämen, ohne daß sie deshalb die finanziellen Lasten der Anlagen zu tragen hätten. Eine derartige Methode läuft nicht der in den Entwicklungsländern vorherrschenden Tendenz zuwider, die wirtschaftlichen Schwer-

punkte und die bedeutenderen Handelszentren unter die Kontrolle des Nationalstaates zu bringen, sie greift derartigen Bestrebungen vor und zieht die soziologischen und materiellen Gegebenheiten in den afrikanischen Ländern mit in Betracht. Ihre Vorteile liegen darin, die nationalen Empfindlichkeiten der jungen Staaten zu schonen, den Wirtschaftsaufbau in enger Zusammenarbeit mit europäischen Ländern zu gewährleisten, die Entfaltung der privaten Unternehmerinitiative zu fördern und eine gerechte Verteilung der in der Partnerschaft erzielten Produktionsergebnisse zu garantieren.

AUSBLICK

Die Zukunft der afrikanischen Länder beruht im wesentlichen auf ihrer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung. Drei große Wirtschaftsorganismen sollten deshalb ins Leben gerufen werden, um eine Koordinierung und Planung dieser Entwicklung zu erreichen:

eine Anstalt für die Gewährung von langfristigen Krediten mit niedrigem Zinssatz;

ein Organ, welches die Garantie für private Kapitalanlagen übernimmt;

Stabilisierungskassen für die Preise der bedeutendsten landwirtschaftlichen Exportgüter.

Die Afrikaner werden letzten Endes die Bemühungen des Westens danach beurteilen, wieweit man dort auf die Wünsche und Erfordernisse auf diesen drei Sektoren eingeht. Die hier im Umriß aufgezeigten Strukturen und Methoden einer „Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft“, eines „Afrikanischen Entwicklungs- und Solidaritätsfonds“ und von „Produktionsgenossenschaften“ geben eine Antwort auf die hier gestellten Probleme. In einer wirtschaftlichen Gemeinschaft vermögen die afrikanischen Länder ihren inneren Zusammenhalt zu festigen und sich im weltweiten Wettbewerb zu behaupten; der „Entwicklungsfonds“ würde unter Mitwirkung der Organe der EWG dazu beitragen, die für den Ausbau der Infrastruktur benötigten Kredite zu vermitteln, und gleichzeitig den privaten Kapitalgebern ausreichende Garantien geben. Die Produktionsgenossenschaften könnten in Zusammenarbeit mit europäischen Agrar- und Industriegruppen für feste Handelsverbindungen auf regionaler Basis sorgen, während der Afrikanische Entwicklungsfonds die Aufgabe übernehmen könnte, mit den ihm zufließenden Mitteln die Agrarpreise zu stabilisieren.

Die genossenschaftliche Betriebsführung entspricht durchaus den noch stark vom Begriff des Gemeinwesens geprägten afrikanischen Idealen und stellt einen dritten Weg dar, der vom „kolonialistischen Hochkapitalismus“ ebenso weit entfernt ist wie von der nationalen Staatswirtschaft; hier berühren sich liberales und sozialistisches Gedankengut.

Die Hilfe der Europäer für die Afrikaner muß im Sinne der vollen Gleichberechtigung und einer Partnerschaft erfolgen, welche die Verantwortung denen überträgt, welche die Hilfe empfangen. Die Schaffung einer „Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft“ könnte so Zeugnis ablegen von dem gegenseitigen Verständnis und dem Willen zur Zusammenarbeit.

U Nus Sieg: Der geistige Hintergrund der neuesten politischen Entwicklung in Burma

Von Emanuel Sarkisyanz

Krise und Spaltung

Zweimal im Laufe der Nachkriegszeit haben die historischen Entwicklungen in Burma die Prognosen von politischen Experten widerlegt. 1949 wurde von maßgebender amerikanischer Seite Burma bereits an den Kommunismus verloren geglaubt. Praktisch das ganze Land war damals in den Händen von Kommunisten und anderen Aufständischen[1]. Doch Ministerpräsident *U Nu* und das Armeekommando haben standgehalten in einer Lage, die hoffnungsloser schien als diejenige, in welcher Winston *Churchill* im Jahre 1940 den Rückzug nach Kanada ins Auge faßte, und weit schwerer war als die Lage, welcher *Kerenskij* sich im Jahre 1917 durch die Flucht entzog. U Nus Ausharren auf seinem Posten zu einer Zeit, da fast nur noch Rangun allein von Regierungstruppen gehalten wurde, und die Loyalität der Heeresleitung retteten 1949 die Demokratie in Burma.

Ein Jahrzehnt später, im Jahre 1958, betrauerten politische Experten, wieder voreilig, das Hinscheiden der Demokratie vor dem Ansturm der Militärgewalt in Burma, als U Nu das Parlament ersuchte, dem obersten Befehlshaber, General *Ne Win*, das Ministerpräsidium zu übertragen — mit dem Auftrag, die Ordnung wiederherzustellen und Wahlen vorzubereiten. Diese Notlösung entspannte die bürgerkriegsnahe Situation im Regierungslager, während der Bürgerkrieg gegen die Rebellen noch nicht vollständig beendet war. Die damalige Krise ergab sich aus einem Konflikt innerhalb der Regierungspartei, der Antifaschistischen Volksfreiheitsliga (AFPFL), der nationalrevolutionär-sozialistischen Bewegung, welche Burmas Unabhängigkeit den Japanern und Engländern abgerungen hatte. Diese innerparteiliche Krise war zunächst rein persönlicher Art. Sie begann, als *U Nu* in einem innerparteilichen Zwist gegen seinen stellvertretenden Ministerpräsidenten *Kyaw Nyein* Partei nahm. Letzterer wurde von *Ba Swe*, Kriegsminister und Ministerpräsident während U Nus vorübergehender Demission von 1956, gestützt. Die Gruppe um Kyaw Nyein und Ba Swe spaltete sich von der AFPFL ab als eine Fraktion, die den Namen „Stabile AFPFL" erhielt (im Gegensatz zu der U Nu verbliebenen „Reinen AFPFL").

Von Anfang an hielten die einflußreichen Kader des Verwaltungsapparats zur „Stabilen AFPFL". Sie vertraten die bürokratische Elite, welche sich mit den

[1]) Ueber das politische Nachkriegsgeschehen in Burma vgl. H. *Tinker*, „The Union of Burma. A study of the first years of independence", London 1957; E. *Sarkisyanz*, „Burmas Weg", in: *Zeitschrift für Politik*, Januar 1959; E. *Sarkisyanz*, „Südostasien in der Weltpolitik" (Monographie des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), München 1960.

Einzelheiten der Staatsadministration befaßt hatte, während U Nus Aufmerksamkeit hauptsächlich auf eine buddhistische Kulturpolitik und den internationalen Ausgleich gerichtet gewesen war. Die „Stabilen" rissen auch den größten Teil der AFPFL-Parteimaschine an sich. Deshalb erhielt *U Nu* bei der entscheidenden parlamentarischen Abstimmung im Herbst 1958 nur ein auf knapper Mehrheit basierendes Vertrauensvotum. Selbst diese knappe Regierungsmehrheit wurde nur durch die überraschenderweise für U Nu abgegebenen Stimmen von Abgeordneten der sogenannten Nationalen Einheitsfront (NUF), einer legal gebliebenen Organisation der (nach Jahren der bewaffneten Rebellion schließlich von U Nu verbotenen) Kommunistischen Partei, ermöglicht.

Die kommunistischen Aufständischen, welche auf U Nus großzügiges, vom buddhistischen Ethos der Asoka-Tradition inspiriertes Amnestieangebot hin in Massen zu kapitulieren begonnen hatten, faßten durch diese Regierungskrise neuen Mut. Sie forderten nunmehr „Verhandlungen" mit der Regierung, die auf die Stimmen ihrer parlamentarischen Sprecher angewiesen zu sein schien. Die von der Armee fast niedergerungenen Partisanenausschreitungen im Landesinnern begannen nun aufs neue. Wegen der zufälligen und vorübergehenden parlamentarischen Unterstützung U Nus durch die Kommunisten konnte die Fraktion der „Stabilen AFPFL" bei ausländischen Beobachtern den Eindruck erwecken, sie sei der Hauptvorkämpfer des Antikommunismus in Burma. Dieselben sozialistischen Minister, die während des 1949 hoffnungslos scheinenden Bürgerkriegs bereits vor den Kommunisten kapitulieren wollten und diesen angeboten hatten, die Regierung zu übernehmen, wenn man nur ihnen selbst das Leben schenken würde — Zumutungen, die *U Nu* auch in jener hoffnungslos anmutenden Krise verwarf —, beschuldigten ihn jetzt der Nachgiebigkeit gegenüber den Kommunisten, wenn nicht der Sympathie für dieselben, nur weil er bei einer friedlichen parlamentarischen Auseinandersetzung die kommunistischen Abgeordneten nicht daran gehindert hatte, für ihn zu stimmen.

Das Militärregime

All dies führte 1958 zu einer aufs äußerste gespannten Atmosphäre in Rangun, die zu Befürchtungen einer Gewaltanwendung auf beiden Seiten Anlaß gab, während die Armee über die Nichtausnutzung ihrer mit vielen Blutopfern erkauften Erfolge gegen die Kommunisten murrte. Was sich dann unmittelbar vor der Regierungsbildung durch General *Ne Win* abspielte, ist nicht geklärt und wird in verschiedenen, einander widersprechenden Versionen dargestellt. In Burma wurde vielfach geglaubt, daß der Armeebefehlshaber gegen den Willen von U Nu, aber im Sinne der „Stabilen AFPFL", die Macht an sich riß, eine Vorstellung, die von ausländischen Pressevertretern wiederholt und verbreitet wurde. Daß sowohl Ne Win als auch U Nu übereinstimmend erklärten, die Regierungsübertragung habe sich auf die Initiative U Nus hin vollzogen, wurde für eine taktvolle Höflichkeitsformel gehalten, zumal U Nu am 1. Mai 1959 die Militärregierung als undemokratisch kritisierte. Aber Ne Wins Politik der Gewährleistung freier Wahlen, die dann zu Anfang des Jahres 1960 zur Rückkehr U Nus an die Macht führten, scheint dessen und Ne Wins Version zu bestätigen.

Berichte der Weltpresse über Armeestaatsstreich und Militärregime in Burma schrieben der burmanischen Politik militärdiktatorische Züge zu, die eher auf

andere Staaten zutreffen würden. Zwar wirkten manche Maßnahmen der Militärregierung Burmas wirklich autoritär. So wurden die Sabwas (Fürsten) der thaisprachigen Shan-Staaten Ostburmas kurzerhand zu Thronverzichten veranlaßt, ohne Rücksicht darauf, daß die Shans von der direkten englischen Kolonialherrschaft nicht erfaßt worden waren und deshalb traditionell an der monarchisch-patriarchalischen Gesellschaftsordnung des vorkolonialen Burma festhielten. Die künstliche Anwendung republikanischer Normen auf die durch keine eigene revolutionäre Erschütterung dafür vorbereiteten Shan-Gebiete erweckte dort besonders 1959 Unzufriedenheit mit der „burmanischen Herrschaft". Dies hatte militärische Uebergriffe gegen die Shans, beispielsweise die Entwaffnung der dortigen Landbevölkerung, zur Folge, eine Maßnahme, die es der Landbevölkerung unmöglich machte, sich gegen umherschweifende Raubtiere zu schützen. In den östlichen Shan-Staaten führte all dies zu einem separatistischen Guerilla-Widerstand und zu Tendenzen der Anlehnung an das sprachverwandte, monarchische Thailand. In ganz Burma wurde mit Rücksicht auf den schwelenden Bürgerkrieg die Pressefreiheit offiziell und die Redefreiheit in der Praxis eingeschränkt. An Stelle von *U Nus* an den altindischen buddhistischen Musterherrscher Asoka erinnernden sozialmoralischen Ermahnungen an Beamte und Staatsbürger, Rechtschaffenheit und gesellschaftliche Tugenden auszuüben, traten summarische Disziplinarmaßnahmen und Gerichtsaktionen gegen Vergehen wider die Gesetze und Notverordnungen. Die nüchtern-praktischen und unter den Regierungen aller Länder konventionell üblichen strafgesetzlichen Androhungen und kriminalrechtlichen Strafanwendungen des Regimes *Ne Win* gegen die vielen Uebertreter des legalen Minimums erreichten in der Praxis natürlich mehr Konformität mit den Gesetzen als die in der ganzen Weltgeschichte seltenen und in der Gegenwart fast einzigartigen Versuche *U Nus*, die Gesellschaft durch Ermahnungen des Volkes zum sittlichen Maximum zu reformieren. Die unter *U Nus* buddhistischem Maximalismus und seiner Abneigung gegen Gewaltanwendung die Wirtschaft erschütternde Preistreiberei, der Schleichhandel und der „schwarze Markt" sowie die fast in der ganzen Verwaltung blühende Korruption wurden von der Militärregierung durch Strafurteile und Entlassungen in kürzester Zeit weitgehend ausgemerzt. Die Ordnung wurde hergestellt — um den Preis zahlreicher Verschickungen in die tropische Strafkolonie der Cocos-Inseln, wenn auch ein jetzt pensionierter hoher burmanischer Polizeioffizier der Kolonial- und Revolutionszeit dem Autor sagte, die persönliche Freiheit wäre ein zu hoher Preis für die öffentliche Ordnung. Die Straßen Ranguns wurden wieder fast so sauber wie unter englischer Herrschaft — indem die zahllosen Straßenhunde wie in der britischen Kolonialzeit wieder systematisch vergiftet wurden, auch wenn dies das buddhistische Volksempfinden über die Heiligkeit allen Lebens verletzte.

Ideologisch-politische Problematik

Dieser Pragmatismus erntete der Regierung *Ne Win* das übereinstimmende Lob der angelsächsischen Beobachter und Berichterstatter. Aber gerade dieser Pragmatismus war von den buddhistischen Staatsidealen des burmanischen Volkes weit entfernt, Volksidealen, an die *U Nu* anknüpfte. Während seine Volkstümlichkeit nicht bezweifelt werden konnte, wurden die Verbindungen der Armee mit der „Stabilen AFPFL" von ausländischen Beobachtern überschätzt und daher die

Hindernisse für U Nus Rückkehr an die Macht überbewertet. Man übertrieb die politischen Wirkungen von *Ba Swes* persönlichen Beziehungen mit den höchsten Militärstellen einer Armee, die er weitgehend als Kriegsminister geschaffen hatte. Es wurde nicht genügend beachtet, daß in der Armee selbst, im Verhältnis zu den beiden AFPFL-Fraktionen, keine Einstimmigkeit herrschte: die Offiziere der mittleren und unteren Rangstufen neigten zu *U Nu*, ebenso wie die ganze Militärpolizei. Die Armeeregierung bemühte sich, ihr angekündigtes Programm zu erfüllen und eine Neutralität zwischen beiden rivalisierenden AFPFL-Gruppen zu wahren. Sie blieb weit mehr neutral, als erwartet wurde. Bei seiner Regierungsübernahme hatte General *Ne Win* öffentlich U Nus Ratschlag über die Fortsetzung der burmanischen Neutralitätspolitik zwischen den beiden Machtblöcken angenommen. Auch die außenpolitischen Meinungsunterschiede zwischen U Nu und General Ne Win sind wie diejenigen zwischen U Nu und den „Stabilen" Politikern stark überschätzt worden.

Allerdings besserten sich die amerikanisch-burmanischen Beziehungen radikal während der Zeit der Militärregierung. Aber dies geschah nicht als Folge einer Aenderung der außenpolitischen Grundsätze Burmas, sondern als Ergebnis davon, daß die Außenpolitik der Vereinigten Staaten allmählich Verständnis für Burmas Neutralitätsstellung gewann, nicht zuletzt dank der sehr glücklichen Wahl des amerikanischen diplomatischen Personals für Burma, z. B. des amerikanischen Informationsdirektors Arthur *Hummel*, des Kulturattachés John *Scoon* und des Informationsvertreters Jack *Halladay*, vor allem aber weil gleichzeitig die kommunistischen Mächte durch ihre Gewaltakte sich die Sympathien des sozialistischen Burma verscherzten. Schon die Vergewaltigung des buddhistischen Tibet durch das kommunistische China (1959) hat die in der Oeffentlichkeit Burmas für seinen nördlichen Nachbarn gehegten Sympathien gedämpft. Als dann Anfang 1959 ein sowjetrussischer Attaché sich weigerte, in die Sowjetunion zurückzukehren, um Zuflucht in Burma ersuchte und prompt von sowjetischen Beamten gewaltsam entführt wurde, die dazu noch burmanische Journalisten beleidigten und Protestierende ohrfeigten, gewann die burmanische Oeffentlichkeit neue Klarheit über die Unterschiede zwischen dem amerikanischen und dem sowjetischen System. Andererseits waren die einst von amerikanischer Seite gestützten chinesischen Kuomintang-Truppen auf burmanischem Gebiet militärisch kein Problem mehr, wohl aber machen kommunistische Partisanen noch manche Landesteile unsicher.

Ein buddhistischer Sozialismus

Um diese kommunistischen Rebellen zu bekämpfen, hat die Abteilung der burmanischen Armee für psychologische Kriegführung unter dem energischen Obersten *Ba Than* — von rein pragmatischen Gesichtspunkten ausgehend — die Idee der Verteidigung des Buddhismus gegen den marxistischen Materialismus der Kommunisten ins Feld geführt (1959). Solche Losungen wurden dadurch erleichtert, daß schon 1952 *Ba Swe* den Marxismus als die einer niedrigeren Ebene angehörende wirtschaftliche Ergänzung der buddhistischen Weltanschauung definierte, und daß *U Nu* 1957 die marxistische Philosophie (zu welcher er als Buddhist sich in Wirklichkeit nie bekannt hatte), nicht aber die marxistischen Wirtschaftsgrundsätze ausdrücklich verworfen hat. Auch die „Stabile AFPFL" ließ 1959 — auf Drängen *Kyaw Nyeins* und gegen die Einwände *Ba Swes* —

„den Marxismus“ aus ihrem Programm fallen. Auch solche Wendungen sind in den Berichten über Burmas Politik überbewertet worden: Es handelt sich um rein terminologische Aenderungen, nicht um Aenderungen von ideologischem Inhalt. Zwar wurde dadurch der Begriff „Marxismus“ den Kommunisten überlassen, aber selbst *Kyaw Nyein*, Haupttheoretiker der „Stabilen“ Fraktion, erklärte dem Autor, daß er mit „Marxismus“ nicht den demokratischen, revisionistischen Marxismus mitteleuropäischer Prägung gemeint habe und sich weiterhin programmatisch an dessen Grundsätze halte. Und irgendein anderer Marxismus als ein revisionistisch-demokratischer ist nie im Sozialismus U Nus, Kyaw Nyeins und Ba Swes verfochten worden. Immerhin wurden nach diesen terminologischen Verschiebungen der maßgebenden politischen Theoretiker Burmas manche buddhistische Mönche von amtlicher Seite veranlaßt, das Volk vor den marxistischen Kommunisten als Feinden des Buddhismus zu warnen, während viele der einflußreicheren Aebte, die die rein pragmatische Motivierung dieser Angelegenheit erkannten, sich distanzierten. So erklärte einer von ihnen, der Abt *Thiza Thin Tan Pya Seyadaw* von Mandalay, dem Autor, daß nicht das buddhistische Mönchtum regierungspolitisch, sondern die Regierung buddhistisch werden sollte, daß auch die Kommunisten, wie alle anderen, dem Gesetz der Vergänglichkeit unterworfen seien, daß selbst ihre Religionsfeindlichkeit diesen Grundstein des Buddhismus nicht zu gefährden vermöge und daß dieser vielmehr sowohl Kommunisten als auch Antikommunisten überdauern würde.

Alle befragten buddhistischen Aebte der historischen Kulturzentren Burmas, Sagaing, Ava, Amarapura und Mandalay, haben — mit einer Ausnahme — dem Autor ihre Vorliebe für den damals (1959) in der Opposition stehenden *U Nu* bekundet und auseinandergesetzt, daß unter den lebenden Staatsmännern er dem Ideal des vollkommenen buddhistischen Herrschers (in der Asoka-Tradition) am nächsten käme, nicht nur weil er die Erklärung des Buddhismus zur Staatsreligion verhieß. In seinen Wahlreden umriß *U Nu* die Ideale eines buddhistischen Sozialismus[2]. In einer ausführlichen ideologischen Programmerklärung vom 16. November 1959[3] erläuterte U Nu, daß die kapitalistische Erwerbswirtschaft, welche aus der Illusion des „Selbst“ als Grundlage des Egoismus entsprungen sei, ein Hindernis für eine solche soziale Ordnung wäre, die jedem wirtschaftliche Möglichkeiten der Meditation und damit zur Selbsterlösung bieten würde. Allerdings suchte auch die „Stabile AFPFL“ gelegentlich Vorstellungen von einem buddhistischen Sozialismus für ihr Wahlprogramm zu verwenden. Doch, wie *Kyaw Nyein* dem Autor erklärte, geschah dies bewußt nach dem Muster christlich-sozialistischer und christlich-demokratischer Parteien Westeuropas, nicht in Anlehnung an irgendwelche Vorbilder aus burmanischer Tradition. Obwohl kaum ein inhaltlicher Unterschied zwischen den sachlich ziemlich übereinstimmenden sozialistischen Programmen der beiden AFPFL-Fraktionen bestand, unterschieden sie sich doch durch den kulturpolitischen Nachdruck und die Quellen ihres Sozialismus: der Sozialismus der „Stabilen“ leitete sich aus Europa, weitgehend vom revisionistischen Marxismus, ab, während *U Nus* Inspiration aus buddhistischen Quellen und

[2]) Zur Ideengeschichte dieses Phänomens: E. *Sarkisyanz*, „Rußland und der Messianismus des Orients. Sendungsbewußtsein und Chiliasmus des Ostens“, Tübingen 1955, S. 327—368.

[3]) *Bama-khit* (Rangun) vom 17. November 1959.

burmanischen Traditionen schöpfte. Wiederholt nahm er Bezug auf die buddhistischen Ueberlieferungen über eine vollkommene Gesellschaft, welche bestanden haben soll, bevor die Illusion des „Selbst" die Menschen in Erwerbswettbewerb gegeneinander verstrickt habe, und im ländlichen Burma wurde er vielfach selbst mit dem „Sedscha-Min" der burmanischen Folklore, dem ideellen buddhistischen Herrscher der Zukunft und Bringer einer kommenden sozialen Utopie, identifiziert.

Triumph der burmanischen Volksideale über die anglisierte Bürokratie

Gerade diese volkstümliche Traditionsverbundenheit U Nus machte ihn vielfach bei der englisch und utiliaristisch erzogenen bürokratischen Elite verhaßt. Beruhte doch deren aus der Kolonialzeit noch erhaltener Ueberlegenheitsanspruch auf ihrer Aufklärung angelsächsischen Stils und auf der entsprechenden Vorstellung von der Rückständigkeit der kulturell burmanisch gebliebenen ländlichen Massen. In diesem Sinne erklärte der von der Militärregierung eingesetzte Rektor der Universität Rangun, Dr. *Hla Myint*, „ex cathedra" geradezu: „Der Buddhismus ist für Burma belanglos. Burma hat keine originellen Ideen, die zu erforschen sich lohnen würde." Kein Wunder, daß für solche kulturellen Nachfolger der britischen Kolonialherrscher ein Staatsmann, der folkloristische („abergläubische") Vorstellungen des „ungebildeten" Volkes ernst nahm und noch dazu sein politisches Programm in deren Sinne formulierte, „Verrat an der erzogenen Schicht" („educated class") beging. Und die bekannte buddhistische Gläubigkeit *U Nus* schockierte auch wohlmeinende, aufgeklärte Amerikaner, weil sie wider die für sie selbstverständliche Trennung von Kirche und Staat verstieß. Daß ein erfolgreicher Staatsmann mit etwas so „Unpraktischem" wie dem Buddhismus Ernst machen konnte, war ihnen zu ungewohnt, um glaubhaft zu erscheinen. Immer wieder werden in diesen Kreisen Fragen nach der Aufrichtigkeit *U Nus* gestellt.

Auch anderweitig wurde U Nu in dem kulturell fast unburmanischen und an eine britisch-indische Provinzstadt gemahnenden Rangun angefeindet. Der vielleicht westlich gebildetste Politiker Burmas, Dr. *Ba Maw*, der als Regierungschef sowohl unter der britischen als auch unter der japanischen Herrschaft amtiert hatte, eine Art charmanter tropischer Mephisto, der ebenso überzeugend eine demokratische, kommunistische oder faschistische Partei führen könnte, publizierte „psychoanalytische" Angriffe auf U Nus „Unterbewußtsein". Ba Maw wurde 1959 zu einem Mitbegründer der Buddhistischen Demokratischen Partei, deren Programm den Sozialismus (und besonders die schwere Besteuerung hoher Einkommen) als unbuddhistisch verwarf. Aber ihre Interpretation buddhistischer Sozialethik hatte keine Beziehungen zu burmanischen Volksvorstellungen, und in den Wahlen vom 6. Februar 1960 erlitt sie eine vernichtende Niederlage.

In diesen Wahlen erhielt die „Stabile AFPFL" von *Ba Swe* und *Kyaw Nyein* nur wenig über ein Viertel der Volksstimmen, die kommunistennahe „Nationale Einheitsfront" nur 4 vH. *U Nu* erhielt für seine AFPFL-Fraktion die absolute Stimmenmehrheit und bildete danach die neue Regierung. Sein Triumph ist mehr als ein persönlicher Erfolg: Für Burma bedeutet er einen Sieg der charismatischen Persönlichkeit über eine Parteimaschine, eines buddhistischen Sozialismus über den revisionistisch-marxistischen, der bodenverwurzelten orientalischen Traditionen über importierte Losungen.

Die Weiterentwicklung Lateinamerikas als gesamteuropäische Aufgabe und Verpflichtung

Von Jürgen v. Prellwitz

Landerschließung und Kolonisation in Lateinamerika. Herausgeber: Dr. Johannes *Schauff*. Sonderveröffentlichung in der Schriftenreihe der Gesellschaft zur Förderung der inneren Kolonisation e. V., Bonn. Berlin — Bonn: Landschriftenverlag G. m. b. H. 1959, 256 Seiten.

Im Gesamtkomplex der sogenannten Entwicklungsländer nehmen die zwanzig lateinamerikanischen Republiken eine gewisse Sonderstellung ein, die sich allein schon aus ihrer bisherigen politischen und kulturellen Entwicklung ergibt. Diese ist in viel stärkerem Maße als die anderer überseeischer Gebiete von Europa geprägt und beeinflußt worden, was von den Lateinamerikanern auch nicht geleugnet wird. Denn wenn sich die Bewohner der Südhälfte des amerikanischen Doppelkontinents, ungeachtet ihrer verschiedenen Rasse und Nationalität, auch heute noch Lateinamerikaner nennen, so wollen sie damit zum Ausdruck bringen, daß sie sich sowohl dem lateinischen Kulturerbe wie dem amerikanischen Kontinent verbunden fühlen. Darin unterscheiden sie sich wesentlich von den jungen asiatischen und afrikanischen Nationen, die sich schon jetzt, nachdem sie die europäische Kolonialherrschaft kaum abgeschüttelt haben, von Europa auch nicht einmal kulturell mehr bevormunden lassen wollen, während die Lateinamerikaner, selbst nach über einem Jahrhundert staatlicher Unabhängigkeit, noch immer um die Pflege der ihnen einst von ihren iberischen Mutterländern übermittelten Sprache und Kultur bemüht sind. Leider werden sie dabei von ihren früheren Mutterländern kaum unterstützt und vom übrigen Europa oft mißverstanden.

Daher ist es zu begrüßen, daß mit dem von Dr. Johannes *Schauff* herausgegebenen Sammelband nun auch in deutscher Sprache ein Werk vorliegt, in dem sich namhafte internationale Sachverständige und Landeskenner näher mit den mannigfaltigen und oft sehr komplexen Problemen Lateinamerikas befassen und an Hand konkreter Beispiele aus der Siedlungspraxis aufzeigen, wie diese womöglich zu lösen sind*. Denn wie Bundespräsident Dr. h. c. Heinrich *Lübke* in seinem Geleitwort betont, stellt „die Erschließung der Entwicklungsländer die gesamte westliche Welt vor eine Aufgabe von großer politischer und wirtschaftlicher Tragweite. Sie muß im Geiste echter Partnerschaft gelöst werden und erfordert daher Verständnis für die besonderen Probleme dieser Gebiete und psychologisches Einfühlungsvermögen“.

---

*) Dieser Sammelband enthält u. a. folgende Beiträge: Richard F. *Behrendt*, „Kulturzusammenstöße und soziale Spannungen in Lateinamerika“, „Die Rolle des Staates in der Wirtschaft der materiell unterentwickelten Länder“; Albert Hilger *van Scherpenberg*, „Zusammenarbeit zwischen echten Partnern“; Philipp *Schmidt-Schlegel*, „Die landwirtschaftliche Kolonisation als ein Programmpunkt der Entwicklungsplanung“. Dem Thema „Deutschland und die Entwicklungsländer“ ist ein eigenes Kapitel mit Beiträgen von Ludwig *Kappenstein* und Ulrich *Koch* gewidmet. Verwiesen sei noch auf die im Anhang wiedergegebene „Internationale Bibliographie“.

Schauff, der als Mitbegründer der deutsch-brasilianischen Siedlung Rolandia wie als langjähriger Generalsekretär und Vizepräsident der „International Catholic Migration Commission" nicht nur ein mit den lateinamerikanischen Verhältnissen bestens vertrauter Siedlungsexperte, sondern auch ein international anerkannter Fachmann für Entwicklungsfragen ist, meint, daß die Voraussetzungen zu einer „neuen wirtschaftlichen und kulturellen Partnerschaft zwischen der Alten Welt und dem jungen Kontinent" günstiger sind als in den übrigen Entwicklungsländern in Asien und Afrika. Schauff begründet dies damit, daß Lateinamerika „ein integraler Bestandteil der abendländischen Welt" ist und daß es, sehr im Gegensatz etwa zu Indien oder China, relativ unterbevölkert ist und darum noch „Möglichkeiten landwirtschaftlicher Expansion durch innere Kolonisation bietet".

Doch betont Schauff in diesem Zusammenhang, daß die Zeit der Masseneinwanderung auch in Lateinamerika vorbei ist. Denn spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Landbesiedelung in den meisten lateinamerikanischen Republiken von deren Regierungen für die eigene, rapid anwachsende Bevölkerung vorbehalten worden. Auch bezweifeln die Lateinamerikaner nicht zu Unrecht, ob die aus einem europäischen Wohlfahrtsstaat kommenden Einwanderer überhaupt noch die notwendige Widerstandskraft und die Fähigkeiten für das harte Leben und die schwere Arbeit eines Siedlungspioniers besitzen. Davon hängt jedoch der Erfolg jeder landwirtschaftlichen Siedlung in diesen kaum erschlossenen Gebieten ab, und es ist sehr aufschlußreich, aus den im zweiten Teil des vorliegenden Sammelbandes analysierten Beispielen von ländlichen Siedlungen europäischer und japanischer Kolonisten in Südamerika die Gründe für deren Gedeihen oder Scheitern zu erfahren. Zieht man nur den unmittelbaren Anteil europäischer Einwanderer an der Landerschließung in Südamerika während des letzten Jahrzehnts in Betracht, so kommt man allerdings zu einem wenig ermutigenden Ergebnis. Doch wird dabei oft übersehen, daß für die meisten lateinamerikanischen Regierungen das weitaus größere Problem in der Notwendigkeit besteht, die hiesigen Landarbeiter und überzähligen Bauernsöhne auf eigenem Grund und Boden anzusiedeln, ein für diese Völker vitales Anliegen, welches vordringlicher ist als die Bildung bäuerlicher Kolonien für fremde Einwanderer. Denn es hängt eng mit der komplexen und in Lateinamerika jetzt überall diskutierten Frage der Agrarreform zusammen, wie sie auf Kuba und in anderen Ländern mit der Enteignung und Neuverteilung des Großgrundbesitzes betrieben oder angestrebt wird.

Daher kann Lateinamerika auch kaum mehr als Siedlungsraum für den Menschenüberschuß Europas betrachtet werden, zumal sich seine eigene Bevölkerung mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 2,65 vH schneller vermehrt als die aller übrigen Erdteile. Sie hat sich während der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts beinahe verdreifacht, indem sie von rund 63 Millionen Menschen im Jahre 1900 auf rund 180 Millionen im Jahre 1955 anstieg. Nach Schätzungen des nordamerikanischen Demographen Professor Dr. Harold *Geiser* dürfte sie bis zur Jahrtausendwende auf wenigstens 590 Millionen Menschen anwachsen, während dann Europa (ohne Rußland) etwa von 440 Millionen Menschen bevölkert sein wird, die Sowjetunion von 379 Millionen und die Vereinigten Staaten nur von 312 Millionen. Unter diesen Aspekten dürfte die schon jetzt geringe europäische Einwanderung nach Lateinamerika eine immer unbedeutender werdende Rolle spielen und sich im wesentlichen auf hochqualifizierte Fachkräfte beschränken, die

allerdings, wie *Schauff* meint, die Kader für die wirtschaftliche Weiterentwicklung dieser Länder abgeben könnten.

Deshalb hat Schauff die Frage nach dem künftigen Beitrag Europas zur notwendigen Weiterentwicklung Lateinamerikas auch allgemeiner beantwortet. Das ihr gewidmete Kapitel, das den Sammelband einleitet, umfaßt den gesamten Fragenkomplex der heute zwar überall schon eifrig diskutierten, doch leider noch ziemlich unwirksamen Entwicklungshilfe, wobei der Autor mit Nachdruck die Auffassung vertritt, daß der Beitrag Europas zur Weiterentwicklung der dem abendländischen Kulturkreis zugehörigen Völker Lateinamerikas eine „besondere Verpflichtung Gesamteuropas" darstellt, die etwa der elterlichen Ausbildungspflicht ihren mündig gewordenen Kindern gegenüber entspricht.

Leider scheint dies den sich mit „Entwicklungsfragen" beschäftigenden Behörden und Organisationen in Europa noch nicht genügend bewußt geworden zu sein, da sie ihre Aufmerksamkeit bisher fast ausschließlich den Problemen der „unterentwickelten" Länder Asiens und Afrikas widmen und dementsprechend auch Lateinamerika bei der Gewährung von Entwicklungsbeihilfen kaum berücksichtigen. Der Grund für diese auffallende und in Lateinamerika oft beklagte Zurückhaltung der Europäer ist wohl, außer in ihrer Unkenntnis der Verhältnisse und Möglichkeiten, hauptsächlich in dem Umstand zu suchen, daß die schablonenhafte Neuaufteilung der Welt in regional begrenzte Wirtschaftsräume und politische Interessensphären zu der irrigen, doch leider weitverbreiteten Ansicht geführt hat, daß Europa in Lateinamerika nicht mehr viel zu suchen habe und diesen Subkontinent mit seinen 200 Millionen Menschen entweder sich selber oder aber den Vereinigten Staaten, als der Vormacht in Amerika, überlassen müsse. Jedenfalls ist selbst bei in Lateinamerika nach Anlagemöglichkeiten suchenden europäischen Großindustriellen eine gewisse Scheu davor zu bemerken, sich in einer vermeintlichen „Dollardomäne" festzusetzen. Diese Furcht ist, zumindest was die Entwicklungsbeihilfen anbetrifft, völlig unbegründet, da die Vereinigten Staaten längst eingesehen haben, daß sie alleine die Aufgabe der Weiterentwicklung Lateinamerikas nicht bewältigen können, weshalb die Unterstaatssekretäre *Anderson* und *Dillon* auch im Vorjahre die westeuropäischen Handelspartner und Verbündeten ausdrücklich aufforderten, sich aktiver daran zu beteiligen.

Diese Aufforderung erfolgte nicht zuletzt unter dem Eindruck der zunehmenden sozialen Unrast in vielen lateinamerikanischen Ländern und der „roten Wirtschaftsoffensive" in diesem Teil des amerikanischen Doppelkontinents, welche Washington veranlaßten, seine bisherige Lateinamerika-Politik zu revidieren und diesen Subkontinent als ein unmittelbar gefährdetes „Vorfeld des Westens" zu betrachten. Daß diese Befürchtung nicht unbegründet ist, haben bereits die jüngsten Vorgänge auf Kuba und in Bolivien gezeigt, wie auch die Besuche des sowjetrussischen stellvertretenden Ministerpräsidenten Anastas *Mikojan* in Mexiko und Havanna sowie seines Amtskollegen Alexej *Kosygin* in Buenos Aires ein auffallendes Interesse der roten Machthaber für Lateinamerika bekunden, das durch die jüngst erfolgte Einladung *Chruschtschows* und *Tschu En-lais* nach Kuba nur noch bekräftigt wurde. Die Sowjets haben die Chancen, die ihren weltrevolutionären Bestrebungen aus den prekären wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in vielen lateinamerikanischen Ländern erwachsen, zeitiger erkannt als der Westen, der sich erst jetzt zu einer lahmen Abwehr- und Hilfsaktion entschließt.

Auch *Schauff* stellt in dem vorliegenden Sammelband die Gewissensfrage: „Wie ist die Lage Lateinamerikas in der Spannung zwischen den größeren Mächteblöcken des Westens und Ostens zu beurteilen?", und beantwortet sie folgendermaßen:

„Die unausgeglichene Agrar- und Eigentumsstruktur mit dem Fehlen eines Mittelstandes, die zunehmende Anteilnahme der Analphabeten und der Einfluß der farbigen Bevölkerung — in Lateinamerika macht das weiße Element nur 35 vH der Bevölkerung aus — bei ständigem Rückgang der alten portugiesischen und spanischen konservativen Schichten und dazu die rapide Bevölkerungsvermehrung und schnelle ‚frühkapitalistische' Entwicklung neben modernsten staatlichen Sozialexperimenten machen manche Staaten in dem Kontinent anfällig für ein kollektivistisches Großexperiment. Der nicht zu leugnende industrielle Aufschwung der Sowjetunion verfehlt deshalb noch mehr als beim Stadt- und Landproletariat bei den Intellektuellen seinen Eindruck nicht, abgesehen von der direkten und indirekten Propaganda Moskaus selbst."

Zum Ausgleich dieser zutreffend skizzierten strukturellen Mängel und Schwächen Lateinamerikas schlägt Schauff eine ebenso langfristige wie systematische Entwicklungspolitik im Rahmen einer auf echter Partnerschaft basierenden internationalen Zusammenarbeit vor, bei der er allerdings die Fehler der sich bisher auf eine rein materielle Unterstützung beschränkenden technischen Hilfeleistung und Kreditpolitik der Vereinigten Staaten in Lateinamerika möglichst vermieden wissen will, weshalb er betont:

„Vor allem erscheint der Beitrag Europas für die Entfaltung Lateinamerikas und seine Bewahrung vor einer revolutionär-kommunistischen Entwicklung dem aufmerksamen Beobachter entscheidend. Was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, hat der große nordamerikanische Nachbar als Geber technischer und finanzieller Hilfe und als Abnehmer der landwirtschaftlichen und der Rohstoff-Produktion dazu Erhebliches beigetragen. Es ist kaum zu bezweifeln, daß die Vereinigten Staaten dieses im Rahmen einer ‚Politik der westlichen Hemisphäre und guter Nachbarschaft' auch weiter tun werden. Zwar steht, was den amerikanischen Privatkapitalexport angeht, Lateinamerika nach Kanada an zweiter Stelle. Diese vorwiegend ökonomische Verbundenheit bedarf aber, gerade wenn sie nicht in ein Ressentiment gegenüber dem politisch und wirtschaftlich Mächtigeren umschlagen soll, wozu psychologisch viele Voraussetzungen bestehen, des ergänzenden und heilenden Einflusses Europas. Von dort her sind Lateinamerikas Menschen und seine Traditionen geformt. Von dort her kommen die Kräfte christlicher Ordnung gegen eine anarchische und allein technisch gebändigte Welt, sei es eines seelenlos großkapitalistischen oder eines kommunistischen Systems. Es ist deshalb um Lateinamerikas willen zu wünschen, daß Spanien und Portugal von den Impulsen einer neuen abendländischen Einheit und einer europäischen Einwirkung auf die überseeische Welt ergriffen werden. Durch die Wandlung der Weltkonstellation ist die einstige Furcht vor Europa fast ganz verschwunden. Man wird sich zu ihm noch mehr hingezogen fühlen, wenn auch die Furcht vor den letzten Resten des Nationalismus seiner größeren Länder fortfällt. Dies wird helfen, den eigenen Nationalismus, der wie in allen ‚zurückgebliebenen' Ländern neue Blüten treibt, zu überwinden."

Um überhaupt ein derart gesamteuropäisches Entwicklungsprogramm für Lateinamerika aufstellen zu können, empfiehlt Schauff, zunächst einmal die dazu bereits in einigen europäischen Ländern von den verschiedensten Institutionen gemachten Ansätze aufeinander abzustimmen und dann die gesamteuropäische Entwicklungspolitik möglichst auch mit den gleichartigen Bestrebungen internationaler Organisationen, wie der FAO, der UNESCO, des Internationalen Arbeitsamtes und der Weltgesundheitsorganisation, zu koordinieren, um womöglich

jede Doppelgleisigkeit mit entsprechenden Fehlinvestitionen zu vermeiden. Doch sind bisher diese von verschiedenen Seiten aus angeregten Koordinierungsbestrebungen leider noch immer nicht aus dem Präliminarstadium heraus, obwohl sich fast alle für Entwicklungsfragen aufgeschlossenen Organisationen der westlichen Welt, einschließlich der Kirchen, Industriellenverbände und Gewerkschaften, einig sind, daß hier eine große, nur in gemeinsamer Anstrengung zu bewältigende Aufgabe vorliegt, für die eine entsprechende Form gefunden werden muß.

Doch hat sich selbst die Hoffnung Schauffs, daß der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC) den Rahmen und Ansatz dafür abgeben und nicht nur die technische Hilfe seiner Mitglieder koordinieren, sondern auch die Neuordnung der Rohstoffmärkte und -preise übernehmen könnte, leider auf der zu Beginn des Jahres 1960 in Paris tagenden Reorganisationskonferenz dieses wirtschaftlichen Dachverbandes nicht erfüllt. Jedenfalls wurde der Wunsch Argentiniens, auch an dieser Konferenz teilzunehmen, mit dem Bemerken abgelehnt, daß die neue Wirtschaftsorganisation erst „stehen" müsse, bevor man überlegen könne, inwieweit an eine Beteiligung anderer Staaten zu denken sei. Andererseits hatte die Konferenz kurz zuvor beschlossen, die Vereinigten Staaten und Kanada, die der OEEC bisher nur als assoziierte Mitglieder angehörten, als Vollmitglieder aufzunehmen[1].

Die argentinische Regierung gab dementsprechend auch in einem Memorandum ihrer Enttäuschung darüber Ausdruck, und sie begründete ihren Wunsch, an der Reorganisationskonferenz der OEEC teilzunehmen, damit, daß ihrer Auffassung nach zu einer Konferenz über die Neuordnung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ohne die bisherige regionale Begrenzung auch diejenigen Länder hinzugezogen werden müßten, die in ihrem wirtschaftlichen Aufbau verwandt und somit an einem freien Austausch von Gütern und Diensten teilhaftig sind, weil sie nicht abseits stehen können, wenn es sich darum handelt, ihre Entwicklung auf internationaler Ebene zu fördern. Falls die Reorganisation der OEEC sich jedoch bloß auf die Aufnahme eines regionalen Sektors Amerikas beschränke und den Rest des Kontinents ausschließe, so bleibe die neue Körperschaft nach dem Fortfall ihrer regionalen Grundlage vom Standpunkt des internationalen Zusammenlebens unvollkommen und daher außerordentlich verwundbar. Die Koordinierung der verschiedenen national- und wirtschaftspolitischen Standpunkte kann nach Ansicht der argentinischen Regierung nur dann erfolgreich sein, wenn in der Organisation sämtliche Länder, die wirtschaftlich zu ihr einen Beitrag leisten, vertreten sind. Deshalb würde Argentinien jede Bestrebung zur Engergestaltung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb eines ausgedehnteren Rahmens als des strikt europäischen sowie die Förderung einer weitgehenderen Mitarbeit zur Stärkung der verschiedenen Volkswirtschaften unterstützen.

Daß die in Paris versammelten OEEC-Mitglieder dieses argentinische Anerbieten einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch mit diesem Teile des amerikanischen Doppelkontinents ignorierten, ist um so bedauerlicher, als sich kurz zuvor sieben der zwanzig lateinamerikanischen Republiken in Montevideo zum „Lateinamerikanischen Freihandelsverband" (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) zusammengeschlossen hatten[2], was auch in Europa als

[1]) Vgl. hierzu die Dokumentation in EA 3/1960, S. D 1—D 14.

[2]) Vgl. hierzu den Beitrag von Norman P. *Macdonald* in EA 7—8/1960, S. 237—252.

erster positiver Schritt zur wirtschaftlichen Integration dieses Subkontinents gewertet und dementsprechend unterstützt werden sollte. Daher hätte man wenigstens die sieben Mitgliedstaaten des Lateinamerikanischen Freihandelsverbandes als Beobachter zur Reorganisationskonferenz in Paris hinzuziehen oder womöglich als assoziierte Mitglieder in die OEEC aufnehmen sollen. Es läge durchaus im Interesse der europäischen Handelspartner dieser Länder, beizeiten Anschluß an diese lateinamerikanische Freihandelszone, womöglich durch multilaterale Vereinbarungen, zu bekommen.

Bereits vor Jahren hat ein so hervorragender Lateinamerikakenner wie Professor Richard F. *Behrendt* hierzu bemerkt:

„Die Ausmaße und Methoden der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung dieser zwanzig Länder werden in nicht unerheblichem Maße von der Einstellung der materiell entwickelteren Nationen Nordamerikas und Europas beeinflußt werden — in erster Linie davon, ob diese Nationen sich zu einer freiheitlicheren Außenhandelspolitik durchzuringen vermögen, welche Lateinamerikas Eingliederung in eine intensivere internationale Arbeitsteilung und eine Milderung seiner ökonomisch ungesunden Autarkiebestrebungen fördern würde."

Wenn man jedoch in Lateinamerika auf der verständlichen Suche nach einem echten Partner nicht mit Europa rechnen kann, so ist die Versuchung, Handelspartner außerhalb der westlichen Welt zu suchen, wie es jetzt schon geschieht, sehr groß und kann in Krisenzeiten bedrohliche Formen annehmen, besonders dann, wenn die ideologischen Neigungen der führenden Kreise in die gleiche Richtung gehen, wie es das Beispiel Fidel *Castros* auf Kuba bereits zeigt.

Dieses Beispiel, das bei den unzufriedenen Massen im übrigen Lateinamerika lebhaften Anklang findet, ist jedoch nur symptomatisch für den sozialrevolutionären Trend, den die Entwicklung in Lateinamerika zu nehmen droht, wenn sie nicht beizeiten wieder in normale Bahnen gelenkt wird. Da es sich bereits gezeigt hat, daß sie weder durch Dollarbarrieren noch durch Bajonette zu beeinflussen, geschweige denn aufzuhalten ist, wäre mit *Schauff* zu wünschen, daß sich Europa endlich zu einem eigenständigen „Marshallplan" aufrafft, in dem die Erfahrungen der „Nehmer" aus den harten Jahren der Nachkriegszeit verwertet und diesen hilfsbedürftigen Ländern zugute kommen würden. Eine derartige gesamteuropäische Hilfsaktion würde auch in Lateinamerika nicht als Almosen empfunden, sondern als Solidaritätsbeweis betrachtet und geschätzt werden, besonders dann, wenn sich die daran beteiligten europäischen Länder nicht nur auf rein materielle Zuwendungen beschränken, sondern die bildungshungrigen und lernbegierigen Lateinamerikaner auch in kultureller Hinsicht unterstützen, indem sie ihnen Lehrkräfte schicken oder ihnen ihre eigenen Universitäten und Fachschulen durch großzügige Gewährung von Stipendien öffnen. Denn letzthin geht es auch heute nur darum, diese Völker „zu veredeln" (ennoblecer), wie es schon Hernán *Cortez*, der Eroberer Mexikos, seinem Kaiser *Karl V.* riet.

Wenn Europa seinen Beitrag zur Weiterentwicklung Lateinamerikas in diesem Sinne auffaßt, dabei an seine besten Traditionen anknüpfend, wird ihm nicht nur in Lateinamerika Erfolg beschieden sein, sondern es wird selber dabei gewinnen. Denn es wird dadurch aus einem Mitläufer der weltpolitischen Entwicklung wieder zu deren Mitgestalter werden.

Grenzen der nuklearen Abschreckung*

Von Arnold Wolfers

GRENZEN DES EINSATZES NUKLEARER MACHT

Kernwaffen sind bis jetzt noch niemals gegen einen Feind eingesetzt worden, der ebenfalls nuklear gerüstet war. Darum läßt sich nur vermuten, was für militärische Aktionen die Vereinigten Staaten oder die Sowjetunion heute, da sie beide über ein mächtiges Kernwaffenarsenal verfügen, in Zeiten der Krise unternehmen könnten.

Wenn auch die beiden großen Mächte anscheinend keine Hemmungen haben, diese Macht einzusetzen, so gibt es doch starke Hindernisse, die gegen die Auslösung eines zweiseitigen nuklearen Krieges sprechen. Es kann nicht vorausgesagt werden, wieweit diese Hindernisse in Zukunft dazu beitragen können, einen Krieg zu verhindern, jedenfalls aber können sie für jede Nation, die es versäumt, sie in Rechnung zu stellen, unangenehme, ja verheerende Konsequenzen haben. Es ist gefährlich für eine Nation, die Schranken zu überschätzen, die ihrem Gegner gesetzt sind, und es ist ebenso unklug, die Auswirkungen der Hemmnisse zu unterschätzen, die sich ihr selbst in den Weg stellen.

Wenn Politiker zur Zurückhaltung raten, so bedeutet das nicht, daß sie sich von Furcht oder Feigheit leiten ließen. Wenn der Westen zu Recht darauf vertraut, daß die glaubhafte Androhung massiver Vergeltung die sowjetischen Führer abschreckt, so gewiß nicht, weil er glauben würde, daß diese Führer ängstliche Männer seien. Die Abschreckung — ein anderes Wort für von außen auferlegte Zurückhaltung — gründet sich vielmehr auf die Erwartung, daß ein vernünftiger Gegner die Ziele, die er zu erreichen hofft, gegen die Verluste abwägt, die er bei der Verfolgung dieser Ziele riskiert. Unter gleichartigen Bedingungen wird der Druck zur Selbstbeschränkung um so größer sein, je größer die Wahrscheinlichkeit der Selbstvernichtung durch Auslösung des feindlichen Gegenschlages ist. Wir können jedoch nicht immer voraussetzen, daß der Gegner vernünftig ist und nüchtern Gewinn und Verlust gegeneinander abwägen wird.

Zwei extreme, aber vielleicht miteinander vereinbare Thesen über die Grenzen der nuklearen Abschreckung haben zahlreiche Anhänger gefunden. Die erste These besagt, daß die Existenz großer Vorräte an atomaren Sprengköpfen und weitreichenden Trägerwaffen sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in der Sowjetunion einen Krieg zwischen den beiden Ländern undenkbar macht. Beide Länder werden sich darüber klar sein, so wird argumentiert, daß es ein mutwilli-

*) Der vorliegende Beitrag, der im Mai 1960 in der *Marine Corps Gazette* erschien, wird mit freundlicher Genehmigung des Autors und des Herausgebers der Marine Corps Gazette in deutscher Uebersetzung veröffentlicht. U.S. Copyright 1960 by the Marine Corps Association, Publishers of the Marine Corps Gazette.

ger Akt nationalen Selbstmords wäre, wenn man einen solchen Krieg beginnen würde. Die Anhänger dieser These setzen blindes Vertrauen in die Wirksamkeit der hemmenden Faktoren vor dem Beginn von Feindseligkeiten. Die andere These besagt, daß ein sowjetisch-amerikanischer Krieg, falls er — möglicherweise durch Zufall oder Fehlkalkulation — einmal begonnen hätte, durch nichts daran gehindert werden könnte, zu einem totalen Krieg zu werden. Die Verfechter dieser These betonen, daß alle hemmenden Faktoren zwangsläufig wegfallen werden, sobald das Schießen einmal begonnen hat, jedenfalls aber, bevor es aufhört. Mit dieser zweiten These werden wir uns später befassen.

DER TRUGSCHLUSS DER „AUTOMATISCHEN" ABSCHRECKUNG

Der Trugschluß in der ersten These — wenigstens in ihrer extremen Formulierung — wird heute weithin erkannt. Die Annahme, daß die nukleare Bipolarität automatisch gegenseitige Abschreckung mit sich bringe (zuweilen „stabiles strategisches Patt" genannt), übersieht die Chancen des ersten Atomschlages. Nehmen wir den extremen Fall: Wenn ein Land sicher sein könnte, daß es durch einen ersten Ueberraschungsschlag die strategische Macht des Feindes außer Gefecht setzen kann, so hätte es keinen Grund, den feindlichen Gegenschlag zu fürchten. In diesem Falle würde also die Möglichkeit der Selbstvernichtung als hemmender Faktor ausfallen. Wenn ein Land, das seiner überwältigenden Kapazität für den ersten Schlag sicher ist, dennoch keinen Krieg beginnt, so ist anzunehmen, daß es unter moralischen und politischen Hemmungen steht, die stark genug sind, die Versuchung zu überwinden, daß man ohne großes Risiko das Kernwaffenmonopol gewinnen oder wiedergewinnen und damit auch die Gefahr eines künftigen feindlichen Angriffs ein für allemal ausschalten könnte.

Ich will mich hier nicht darüber auslassen, ob eine der beiden Parteien im Kalten Krieg jetzt oder in Zukunft eine zuverlässige Kapazität für einen vernichtenden ersten Schlag erlangen könnte. Dieses Problem der „Raketenlücke" ist bereits gründlich erörtert worden. Es ist denkbar, daß die Vereinigten Staaten eine solche Kapazität hatten, bevor die Sowjetunion sich von bemannten Bombern auf Raketen umstellte. Es mag auch sein, daß die Sowjetunion für eine gewisse Zeit eine solche Kapazität erreichen kann, wenn sie ihr System interkontinentaler Raketen beschleunigt aufbaut, während die Vereinigten Staaten sich noch überwiegend auf eine sehr verwundbare Streitmacht von bemannten Bombern oder Raketen mit festen Abschußrampen stützen müssen. Ohne diese Gefahr zu unterschätzen, will ich bei der folgenden Erörterung davon ausgehen, daß die Vereinigten Staaten in der Lage sind, vor einem sowjetischen ersten Schlag einer völligen Vernichtung ihrer Gegenschlagskräfte vorzubeugen. Sie werden das vermutlich tun, indem sie zu gepanzerten oder beweglichen Raketenrampen übergehen und indem sie ihre Bomber gegen die Gefahr der Vernichtung durch den sowjetischen ersten Schlag schützen.

DIE VORRANGIGE BEDEUTUNG DER GEGENSCHLAGSKRÄFTE

Wenn der größte Teil der Gegenschlagskräfte auf diese Weise gesichert ist, wird der vernichtende erste Schlag keine praktische Möglichkeit des Handelns mehr darstellen. Dann könnte ein solcher Vernichtungsschlag nur noch durch

umwälzende technologische Neuerungen oder durch eine erstaunliche Nachlässigkeit des Gegners ermöglicht werden. Das Aeußerste, worauf jede Seite hoffen kann, ist demnach eine hochgradige Kapazität zur Schädigung der Gegenschlagskräfte. Es ist überdies zu erwarten, daß diese Kapazität im Laufe der Jahre abnehmen wird. Der Schutz der beiderseitigen Gegenschlagskräfte wird wahrscheinlich größere Fortschritte machen als die Kapazität für den ersten Schlag. Diese Tendenz dürfte selbst dann noch zutreffen, wenn eine oder beide Seiten extrem kostspielige und herausfordernde Versuche unternehmen würden, diese Kapazität zu steigern. Ich werde hier auf jeden Fall von der Annahme ausgehen, daß die Vereinigten Staaten eine „Bestrafung" zunehmenden Ausmaßes von den sowjetischen Gegenschlagskräften zu erwarten haben, falls sie jemals einen ersten Schlag gegen die strategische Macht der Sowjetunion führen würden.

Auf der anderen Seite dürfte die Sowjetunion von einem Angriff auf die strategische Macht der Vereinigten Staaten zurückgehalten werden durch die Aussicht auf die großen Zerstörungen im sowjetischen Territorium, die ein solcher Angriff infolge der massiven amerikanischen Vergeltung auslösen würde. Tatsächlich gründet sich die Abschreckung eines sowjetischen Angriffs gegen die Vereinigten Staaten auf die Annahme, daß eine glaubhafte Vergeltungsdrohung es jeder sowjetischen Regierung schwer machen und, wenn sie massiv genug ist, sogar unmöglich machen wird, die Vereinigten Staaten anzugreifen. Diese Annahme hat, soviel ich weiß, bisher niemand bestritten. Wenn diese Strategie Kritik hervorgerufen hat, so deshalb, weil sie offenkundig eine eindrucksvolle Vorkriegsstärke für die Führung eines ersten Schlages als Surrogat für eine zuverlässige Gegenschlagskapazität nahm. Nur letztere aber ist für die Abschreckung eines Ueberraschungsangriffs von Nutzen.

DAS DILEMMA DER AUSLÖSUNG DES ERSTEN SCHLAGES

Das amerikanische Volk verläßt sich sehr auf den abschreckenden Effekt der Vergeltungsdrohung. Es sieht aber vielleicht nicht genügend die Schranken, die seiner Regierung angesichts der Abschreckungsmacht der Sowjetunion gesetzt sind. Manche Leute weigern sich zu glauben, daß die Möglichkeit der Selbstvernichtung auch die Vereinigten Staaten daran hindern könnte, ihre strategische Macht einzusetzen. Ist es nicht klar, so fragen sie, daß die Sowjetunion damit rechnen muß, daß die Vereinigten Staaten im Falle eines Angriffs auf sie mit aller ihnen verbliebenen Macht zurückschlagen, ungeachtet der Konsequenzen oder der militärischen Nützlichkeit einer solchen Antwort? Und weiter fragen sie: Ist es nicht ebenso klar, daß über die militärischen Hindernisse hinaus moralische und politische Hemmungen zur Genüge vorhanden sind, um die Vereinigten Staaten daran zu hindern, jemals einen Krieg gegen die Sowjetunion oder irgendein anderes Land zu beginnen?

Keine dieser beiden Thesen läßt sich bestreiten, aber sie treffen nicht den Kern des Problems. Die Vereinigten Staaten haben nicht die Absicht, einen Kernwaffenkrieg zu beginnen, weder als Präventivkrieg noch sonstwie. Und wir können auch ohne weiteres annehmen, daß sie einen sowjetischen Ueberraschungsangriff praktisch automatisch mit gleicher Münze heimzahlen werden. Aber die Vereinigten Staaten sehen sich einem äußerst ernsten Problem gegenüber, wenn es sich darum handelt, mit ihrer strategischen Macht auf einen größeren sowjetisch-

chinesischen Angriff in Uebersee zu antworten. Zweifellos würde eine solche Antwort nicht den Krieg beginnen — das hätte die Gegenseite bereits getan. Aber sie würde nichtsdestoweniger bedeuten, daß die Vereinigten Staaten als erste strategische Kernwaffen einsetzen. Vor dieser Handlung — dem ersten Griff zur strategischen Kernwaffe — werden sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Sowjetunion künftig mehr und mehr zurückschrecken, denn die vorauszusetzende Gegenschlagskraft des jeweiligen Gegners ist im Wachsen und damit auch das Ausmaß der zu erwartenden Selbstvernichtung.

Wenn die Vereinigten Staaten einen Unterschied machen zwischen ihrer Reaktion auf einen Angriff gegen sie selbst und der Reaktion auf einen Angriff gegen ihre überseeischen Verbündeten, so bedeutet das nicht, daß sie die gefährdeten Interessen unterschiedlich einschätzen. Der Unterschied liegt vielmehr darin, daß der Entschluß zu einem sowjetisch-amerikanischen Kernwaffenkrieg im ersten Falle — dem Angriff auf die Vereinigten Staaten — bei den sowjetischen Führern liegt, im zweiten Falle aber bei der amerikanischen Regierung. In diesem zweiten Falle dürften starke Hemmungen bestehen, den ersten nuklearen Schlag zu führen, denn das ist eine Situation, die sich erheblich von der strategischen Vergeltung gegen einen feindlichen Ueberraschungsangriff unterscheidet.

DIE TÖDLICHE ALTERNATIVE

Die Sowjets wären jedoch schlecht beraten, wenn sie sich allzusehr auf die Schranken verließen, die ihre Gegenschlagskraft der amerikanischen Antwort auf einen substantiellen (auch nichtnuklearen) Angriff auf dem eurasischen Kontinent vermeintlich setzt. Es könnte sich durchaus herausstellen, daß die amerikanische Drohung mit einer strategischen Intervention mehr als ein Bluff ist, ungeachtet der Selbstvernichtung, die sie mit sich bringen könnte. Ein in die Enge getriebener Staat wird häufig ohne Rücksicht auf die Konsequenzen handeln. Solange die Vereinigten Staaten über keine andere ausreichende Methode zur Verteidigung ihrer lebenswichtigen überseeischen Interessen verfügen, könnte ein Angriff auf diese Interessen genau eine solche ausweglose Lage schaffen. Unter diesen Umständen würden sich die Vereinigten Staaten vor die Wahl zwischen zwei grenzenlosen Uebeln gestellt sehen: Selbstvernichtung großen Ausmaßes oder demütigende Niederlage in Eurasien — eine Niederlage, die ihre eigene Zukunft schwerstens gefährden würde. Es wäre weitaus besser, wenn die Vereinigten Staaten eine solche Alternative überhaupt vermeiden könnten. Es ist schon schlimm genug, sich darauf zu verlassen, daß der Gegner allein von seinen Zweifeln an unseren eigenen Skrupeln abgeschreckt wird. Es wäre noch schlimmer, aus reiner Verzweiflung zu handeln, weil man versäumt hat, weniger tödliche Alternativen zum Schutze seiner Interessen zu entwickeln.

DER AUSWEG: ÖRTLICHE VERTEIDIGUNGSKRÄFTE

Die wachsende sowjetische Gegenschlagskapazität wird die Abschreckung vermindern und den selbstmörderischen Effekt amerikanischer nuklearer Vergeltungsdrohungen vergrößern. Deshalb dürften andere Wege zum Schutze der amerikanischen Interessen in Uebersee mehr und mehr an Anziehungskraft ge-

winnen. Die naheliegende Alternative ist die Aufstellung örtlicher taktischer Streitkräfte, welche die freien Nationen in Uebersee ohne die aktive Hilfe der amerikanischen strategischen Macht verteidigen können[1]. Aber sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in den verbündeten Ländern herrscht die Ansicht vor, daß die Aufstellung solcher Streitkräfte weder möglich noch wünschenswert sei. Manche Leute glauben, es sei der freien Welt physisch unmöglich, dem sowjetisch-chinesischen Block gleichwertige Landstreitkräfte entgegenzustellen. Andere halten es für überflüssig, weil sie glauben, daß ein Krieg, an dem die Sowjets beteiligt sind, unvermeidlich zu einem totalen Krieg würde. Das zweite Argument spiegelt die These wider, daß eine Begrenzung des Krieges im Atomzeitalter sich als unmöglich herausstellen wird.

Die Vorstellung einer physisch nicht auszugleichenden sowjetisch-chinesischen Ueberlegenheit an Landstreitkräften steht auf schwankendem Boden. Die Sowjetunion ist, allein genommen, dem Westen klar unterlegen hinsichtlich Bevölkerung, industrieller Kapazität und vielen im Kriege erforderlichen Fähigkeiten. Darüber hinaus ist es zweifelhaft, ob die Menschenmassen Chinas in einem Kriege in Europa oder im Mittleren Osten ausgenutzt werden könnten. In Südostasien und im Fernen Osten allerdings könnte Rotchinas zahlenmäßige Ueberlegenheit nur ausgeglichen werden, wenn Indien sich den Verteidigern der freien Welt zugesellte. Indessen hat der Koreakrieg gezeigt, daß zahlenmäßige Ueberlegenheit durch andere Faktoren kompensiert werden kann.

Die örtlichen Verteidigungskräfte der freien Welt auf dem eurasischen Kontinent sind gegenwärtig unverkennbar unterlegen. Das wird wahrscheinlich selbst im Falle einer Reduzierung der sowjetischen Streitkräfte so bleiben, wenn auch in einem weniger unerträglichen Ausmaß. Diese Unterlegenheit ist sowohl politischen als auch psychologischen Faktoren zuzuschreiben: insbesondere dem Mangel an Bereitschaft, die für die Aufstellung ausreichender örtlicher Verteidigungskräfte notwendigen Opfer zu bringen. Daß eine solche Bereitschaft weder in den Vereinigten Staaten noch in den verbündeten Ländern existiert, zeigt zur Genüge die Tendenz der letzten Jahre, die „Schild"-Streitkräfte der NATO eher zu reduzieren als auszubauen und sich mehr und mehr auf das strategisch-nukleare „Schwert" der Vereinigten Staaten zu verlassen. Paradoxerweise geschah dies zu einer Zeit, in der die Risiken einer solchen Strategie im Wachsen waren. Diese Tendenz hat verschiedene Gründe. Der wichtigste davon ist eben die allgemeine Ueberzeugung, daß die Anstrengungen, örtliche Verteidigungskräfte an die Stelle der „Großen Abschreckung" zu setzen, keinem nützlichen Zweck dienen würden.

DIE THESE VON DER „UNVERMEIDBARKEIT" DES TOTALEN ATOMKRIEGS

Es besteht die Ansicht, daß sich die Anwendung von Waffen in jeder sowjetisch-amerikanischen militärischen Auseinandersetzung — mit Ausnahme ganz unwesentlicher — nicht beschränken läßt. Diese Ansicht gilt besonders in Fällen,

[1]) Ich kann im Rahmen dieses Beitrags nicht zu erläutern versuchen, warum ich nicht glaube, daß eine unabhängige strategische Macht der Verbündeten einen Ersatz für die amerikanische „Große Abschreckung" oder für stärkere örtliche Verteidigungskräfte darstellen könnte.

in denen — wie in Europa — beide Seiten ein vitales Interesse am Ausgang haben würden. Sie gründet sich auf die Annahme, daß eine der großen Mächte oder beide letztlich lieber mit ihrer strategischen Macht intervenieren werden, als die Verluste zu riskieren, die sie durch das Festhalten an einer Politik der Zurückhaltung ihrer Kräfte erleiden würden.

Nehmen wir einmal an, die Sowjets beginnen einen Krieg, ohne einen Schlag gegen die strategische Macht Amerikas zu führen. Sie würden dann vermutlich unter der Annahme handeln, daß eine begrenzte Aggression keine strategische Erwiderung der Vereinigten Staaten auslösen wird. Sie würden dem abschreckenden Effekt ihrer Gegenschlagskräfte vertrauen. Es ist darum wahrscheinlich, daß es nicht die Sowjets wären, die in einem solchen Kriege mit einem Abtausch strategisch-nuklearer Angriffe beginnen würden. Schließlich hätten sie sich zunächst schon einmal dafür entschieden, keinen Ueberraschungsangriff zu Beginn der Kampfhandlungen zu führen, wo er am wirksamsten wäre. Gewiß: wenn die Sowjets in einem solchen Konflikt an die Wand gedrückt würden, dann könnten sie in letzter Verzweiflung ihr nukleares Schwert ziehen. Das besagt nur, daß es selbstmörderisch wäre, von einem Gegner, der nach wie vor über unangetastete nukleare Macht verfügt, die bedingungslose Kapitulation zu verlangen[2]. In einem solchen Krieg müßten an die Stelle des totalen Sieges Gewinne treten, die hinreichend begrenzt wären, daß sie einen verzweifelten Feind nicht zu gegenseitiger Vernichtung herausfordern.

Was die Vereinigten Staaten angeht, so würde die Frage, ob sie mit einem Abtausch strategisch-nuklearer Angriffe beginnen, von der jeweiligen Beurteilung der Lage abhängen. Sie müßten die Risiken einer solchen Intervention gegen die moralischen, politischen und militärischen Gefahren der Nichtintervention abwägen. Die Vereinigten Staaten können aber einer solchen Alternative zwischen dem nuklearen Krieg und der Opferung lebenswichtiger amerikanischer Interessen nur entgehen, wenn die in Uebersee stationierten amerikanischen und verbündeten Kräfte stark genug sind, diese Interessen ohne einen strategisch-nuklearen Schlag der Vereinigten Staaten zu verteidigen.

DIE „STOLPERDRAHT"-THEORIE

Doch muß mindestens eine tiefsitzende Ueberzeugung erschüttert werden, wenn die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten dazu gebracht werden sollen, neue Anstrengungen für den Aufbau ihrer nichtstrategischen Kräfte zu unternehmen: Es wird weithin angenommen, daß die strategisch-nukleare Intervention mit Sicherheit kommen würde, falls amerikanische Truppen in wesentlichem Ausmaß in eine Schlacht auf dem eurasischen Kontinent verwickelt würden und darin Rückschläge erlitten. Dies ist die besonders in Europa sehr populäre Vorstellung vom „Stolperdraht", die vorgibt, daß ein Angriff auf amerikanische Truppen in Europa automatisch dazu führen würde, daß die Vereinigten Staaten ihr strategisch-nukleares Schwert zücken. Aber eine solche Erwiderung würde doch — es sei denn, die Vereinigten Staaten hätten sich selbst

[2]) Hätte *Hitler* im Frühjahr 1945 in seiner angeblichen Alpenfestung eine Anzahl interkontinentaler ballistischer Raketen zur Verfügung gehabt, so können wir annehmen, daß er lieber die Welt mit sich hätte untergehen lassen, als sein Land allein unterliegen zu sehen.

jeder Freiheit der Wahl beraubt — nur dann kommen, wenn in einer bestimmten Situation die Vereinigten Staaten einen sowjetisch-amerikanischen Atomkrieg den Gefahren und Härten eines lokalisierten Konfliktes vorziehen würden.

Natürlich könnten sie sich gegen einen lokalisierten Krieg entscheiden, weil allgemein eine starke Abneigung gegen diese Art Krieg besteht. Die Vorstellung eines neuen „Korea" auf dem eurasischen Festland ist gewiß schauderhaft. Aber wenn es örtliche Verteidigungskräfte gäbe, die eine angemessene Chance haben, die Niederlage abzuwenden — notfalls, indem sie durch das Aufgeben von Raum Zeit gewinnen, bis Verstärkungen eintreffen —, so könnten die militärischen und psychologischen Schäden eines solchen lokalisierten Krieges geringfügig erscheinen im Vergleich mit den unberechenbaren Heimsuchungen eines Krieges mit strategischen Atomwaffen.

DAS FÜR UND WIDER DER ÖRTLICHEN VERTEIDIGUNGSKRÄFTE

Es wäre indessen nicht genug, wenn nur die Amerikaner sich neuerlich für die Schaffung eines stärkeren „Schildes" für die freien Länder Europas und Asiens interessierten. Das würde wenig helfen, wenn nicht auch Amerikas Verbündete dieses Interesse teilen und die dafür notwendigen Opfer bringen. Bevor sie sich zur Aufstellung stärkerer „Schild"-Streitkräfte verpflichten, müßten diese Länder zunächst einmal prüfen, ob eine Verstärkung ihrer örtlichen Verteidigung ihre strategische Gesamtlage verbessern oder verschlechtern würde. Es läßt sich nicht leugnen, daß eine Verstärkung dieser Kräfte zu einer Verminderung des Abschreckungswertes der strategischen Interventionsdrohung der Vereinigten Staaten führen würde: Die Sowjets hätten dann weniger Grund, die Verzweiflungstat eines in die Enge getriebenen Gegners zu fürchten. Die zusätzlichen finanziellen Lasten wären ein weiterer Gegenstand der Erwägung.

Aber die Alternative zu diesen Risiken und Lasten könnte sehr wohl für die Verbündeten ein noch größeres Uebel bedeuten. Sich auf die „Große Abschrekkung" der Vereinigten Staaten zu verlassen, war die ideale Lösung ihres Sicherheitsproblems, solange man nahezu sicher sein konnte, daß die strategische Interventionsdrohung Amerikas einen sowjetischen Angriff tatsächlich abschrecken wird. Je mehr jedoch die Glaubwürdigkeit dieser Drohung abnimmt, desto mehr müssen ihre Erfolgschancen erwogen und die Folgen eines Fehlschlages der Abschreckung in Betracht gezogen werden, gerade von jenen, die vermutlich die Opfer einer Aggression wären.

Wenn die Sowjets wirklich angreifen würden, sähen sich diese Länder zwei nahezu gleich verhängnisvollen Verlegenheiten gegenüber. Einerseits könnten die Vereinigten Staaten „auf den Knopf drücken" und die Furie eines Krieges mit strategischen Atomwaffen loslassen[3]. Daran könnten ihre Verbündeten höchstens

[3]) Ob ein mit einem strategischen Atomschlag begonnener Krieg unbedingt zu einem wirklich totalen Krieg werden muß, kann hier nicht untersucht werden. Es ist denkbar, daß die Kriegführung sogar nach dem ersten strategischen Schlag noch Grenzen haben kann. Statt wahnwitzig oder automatisch auf die extreme gegenseitige Vernichtung loszusteuern, könnten die Gegner gewisse Grenzen beachten, beispielsweise hinsichtlich der Auswahl der Ziele oder des radioaktiven Ausfalls ihrer Waffen. Dieses Problem verdiente eine besondere und sorgfältige Untersuchung.

Geschmack finden, wenn sie darauf hoffen könnten, daß der Abtausch nuklearer Schläge buchstäblich über ihre Köpfe hinweg vor sich ginge. Sie hätten dann sozusagen eine nukleare Freistatt. Andererseits könnten die Vereinigten Staaten sich aber auch einer Verwirklichung der Drohung mit massiver Vergeltung gegen den Angreifer enthalten mit der Begründung, daß die Provokation nicht schwer genug sei, um eine solche selbstmörderische Aktion zu rechtfertigen. Dann hätte das Opfer des Angriffs die Folgen seiner übermäßigen Vertrauensseligkeit in die „Große Abschreckung" zu tragen. Es hätte dann nicht die örtlichen Kräfte, die es nun brauchen würde, um sich gegen den Feind zu schützen. Es könnte eine Niederlage erleiden. Wenn nur schwache örtliche Verteidigungskräfte vorhanden sind, wird der Gegner allenfalls noch von der Ungewißheit im Zaum gehalten, wie weit er wohl gehen kann, ohne schließlich doch die strategische Intervention der Vereinigten Staaten herauszufordern.

Wenn die freien Länder Europas und Asiens zu der Erkenntnis kommen, welche entmutigenden Aussichten der gegenwärtige Zustand der „Schild"-Streitkräfte bietet, so sollte man annehmen, daß sie eifrig nach einer aussichtsreicheren Lösung ihres Sicherheitsproblems Ausschau halten. Unglücklicherweise hat die einzige sichtbare Alternative — eben die Aufstellung amerikanischer und verbündeter örtlicher Streitkräfte, die stark genug sind, jeden Angriff, den die Sowjets oder Rotchinesen gegen sie wagen könnten, abzuschrecken oder zurückzuschlagen — gewisse Aspekte, die den Ländern, die möglicherweise Schlachtfeld würden, ebenso abscheulich vorkommen müssen.

Erstens könnte der „Schild", selbst wenn die größten Anstrengungen zu seiner Verstärkung unternommen würden, keine sichere Garantie einer undurchdringlichen „Maginot-Linie" längs des Eisernen und des Bambus-Vorhangs bieten. Im Anfangsstadium eines Krieges könnte ein überraschender Angriff zur Besetzung von Teilen der verbündeten Länder führen. Er könnte in manchen Gebieten — besonders in Asien — sogar die Küsten und Halbinseln erreichen. Hier allerdings könnte die Seemacht voll in die Waagschale geworfen werden. Das amerikanische Volk hat eine Aversion gegen die Wiederholung eines „Korea"-Krieges, der auf ausländischem Boden geführt wird. Es überrascht daher durchaus nicht, daß die verbündeten Völker nur mit Schrecken an einen Krieg denken können, in dem sie die verhängnisvolle Sequenz „Besetzung und Befreiung" riskieren. Diesem Einwand ist nur mit einem nüchternen Vergleich der Heimsuchungen zu begegnen, die von einer Zuflucht zur strategischen Intervention der Vereinigten Staaten einerseits und von der Verteidigung durch örtliche Kräfte andererseits zu erwarten sind.

Zweitens könnten die Bemühungen der Verbündeten um eine selbständige örtliche Verteidigungsmacht durch die Erwägung entmutigt werden, daß selbst in einem lokalisierten Krieg „taktische" Atomwaffen eingesetzt werden müßten. Es ist hart genug für ein Land, sich mit der Möglichkeit abzufinden, daß ein langer Krieg mit konventionellen Waffen auf seinem Gebiet ausgefochten wird. Gegenüber einem Krieg mit der Art von Atomwaffen, die jetzt auch den „Schild"-Streitkräften zur Verfügung steht, könnte ihnen selbst die Kapitulation als das kleinere Uebel erscheinen. Selbst wenn die Kriegführenden sich im Gebrauch dieser Waffen äußerste Vorsicht und Zurückhaltung auferlegten, könnte

solch ein Krieg dennoch für die zum Schlachtfeld gewordenen Länder die Wirkung eines totalen Krieges haben. Größere Bemühungen der Verbündeten um die Verstärkung der „Schild"-Streitkräfte dürften deshalb unwahrscheinlich sein, solange nicht eine gesteigerte konventionelle Schlagkraft den Verteidigern eine Alternative zum Einsatz „taktischer" Atomwaffen bietet.

DER „TAKTISCHE" ATOMKRIEG

Der Ausdruck „taktisch", wie er in diesem Zusammenhang gebraucht wird, sollte definiert werden. Zur Klarstellung möchte ich eine neue Definition vorschlagen: Statt die Unterscheidung zwischen strategischem und taktischem Atomkrieg auf den Unterschied in Reichweite und Wirkung der eingesetzten Waffen zu gründen, schlage ich vor, die Unterscheidung nach dem in den Krieg einbezogenen Gebiet zu treffen. Ein Atomkrieg, bei dem die Gebiete der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion außerhalb der Schlachtfelder blieben, wäre nach dieser Definition ein „taktischer" Atomkrieg. Als „strategischer" Atomkrieg wäre er anzusehen, wenn er Ziele im Gebiet der beiden Mächte einschließen würde, die die große strategische Macht besitzen. Die Rechtfertigung einer Unterscheidung nach diesen Kriterien liegt in der Tatsache, daß eine Begrenzung der Anwendung von Atomwaffen auf Ziele außerhalb der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion die Gefahr der automatischen Auslösung eines umfassenden strategischen Atomkriegs vermindern würde. Für Amerikas Verbündete jedoch hätte ein solcher taktischer Atomkrieg den demoralisierenden Effekt, daß er ihrem Hauptfeind und ihrem Hauptverbündeten die privilegierte Stellung der nuklearen Freistatt gewähren würde, während sie inzwischen unerträgliche Zerstörungen erleiden. Diese Erwägung, verbunden mit der Gefahr ihrer eigenen Vernichtung in einem auf ihrem Gebiet ausgefochtenen Atomkrieg, sollte eigentlich ausreichen, um sie daran zu hindern, als erste zur Atomwaffe zu greifen.

Dennoch behaupten einige Autoren, daß der Druck, diese Waffen anzuwenden, unwiderstehlich wäre. Sie argumentieren, daß es keinen Präzendenzfall in der Militärgeschichte gebe, in dem eine Nation nicht ihre stärksten Waffen zur Unterstützung ihrer kämpfenden Truppe eingesetzt hätte. Dieses Argument läßt sowohl die historische Erfahrung als auch die Vernunft außer acht. Eine Waffe ist nicht einfach deshalb stark, weil sie zerstören kann, sie muß auch demjenigen, der sie einsetzt, einen Vorteil versprechen. Hätten die Vereinigten Staaten — um nur ein Beispiel zu nennen — wohl die Atombombe, d. h. die zerstörerischste Waffe, die der Mensch bis dahin je besessen hatte, auf Hiroschima und Nagasaki abgeworfen, wenn sie hätten wissen müssen, daß die Japaner mit einem Atombombenangriff auf San Francisco und Los Angeles antworten würden? In dem hier zur Erörterung stehenden Fall kann die „taktische" Anwendung von Atomwaffen gegen einen Feind, der mit den gleichen Waffen antworten kann, zur Verheerung des Landes führen, ohne daß man einen militärischen Vorteil damit erzielt. Diese Erwägungen allein sollten die Verbündeten Amerikas veranlassen, örtliche Verteidigungskräfte aufzustellen, die auf den „taktischen" Gebrauch der Atomwaffe nicht angewiesen sind. Natürlich müßten sie sie trotzdem besitzen, um dem Angreifer, der ja seinerseits mit ihrem Einsatz beginnen könnte, mit gleicher Münze heimzahlen zu können.

Zum Glück für die Solidarität der Verbündeten decken sich in diesem Punkte die Interessen der Vereinigten Staaten und ihrer Partner. Ein taktischer Atomkrieg im Sinne obiger Definition würde zwar die Vereinigten Staaten nicht unmittelbar der nuklearen Zerstörung aussetzen, aber sie hätten dennoch gute Gründe, sein Ausarten in einen strategischen Atomkrieg zu befürchten. Eine solche Entwicklung könnte beispielsweise eintreten durch die unbeabsichtigte Beschießung von Zielen auf sowjetischem Boden, die einen sowjetischen Vergeltungsschlag gegen die Vereinigten Staaten auslösen würde. Ebenso könnte ein umfassender strategischer Atomkrieg im Ergebnis von taktischen Angriffen des Feindes auf amerikanische strategische Einsatzkräfte entstehen, die auf dem Gebiet der Verbündeten oder in benachbarten Seegebieten stationiert sind. Solche Angriffe könnten nämlich die Vereinigten Staaten zwingen, einen geballten Schlag gegen die Sowjetunion zu führen, weil sie die Gefahr heraufbeschwören würden, daß die amerikanischen Gegenschlagskräfte, auf denen die Abschreckung vor einem sowjetischen Ueberraschungsangriff auf die Vereinigten Staaten beruht, empfindliche Verluste erleiden.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit einer angemessenen und gesicherten Gegenschlagskapazität können die Vereinigten Staaten also hoffen, die Sowjetunion von einem Angriff auf das Kernland der Vereinigten Staaten abzuschrecken. Sie müssen jedoch gleichzeitig damit rechnen, daß die Sowjets in ähnlicher Weise die Bereitschaft der Vereinigten Staaten zu einem ersten Schlag gegen die Sowjetunion beschränken können. Die amerikanische Abschreckung gegen eine sowjetisch-chinesische Aggression in Eurasien hat aber bis jetzt in erster Linie auf der Androhung eines solchen Schlages beruht. Die Aufstellung örtlicher Verteidigungskräfte, die stark genug sind, um mit konventionellen Waffen eine Niederlage abzuwenden, bietet die Möglichkeit, einen Atomkrieg zu vermeiden. Indessen hat die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten sich auf die nukleare Abschreckung verließen, dazu geführt, daß ein solcher konventioneller „Schild“ vernachlässigt wurde. Darum könnte eine Aggression in Eurasien, die der strategischen Interventionsdrohung der Vereinigten Staaten trotzt, Amerika heute vor eine qualvolle Wahl zwischen zwei Uebeln stellen — zwei Uebeln, die unvergleichlich schlimmer wären als die Opfer, die zur Aufstellung einer stärkeren konventionellen Streitmacht notwendig wären, und schlimmer als die Risiken und Verluste eines konventionellen Krieges.

Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten

Eine Übersicht über eine Reihe wissenschaftlicher Studien für den Auswärtigen Ausschuß des amerikanischen Senats

Von Gerard Braunthal

„United States Foreign Policy" (Studies prepared for the use of the Committee on Foreign Relations, United States Senate). Washington: United States Government Printing Office 1959—1960. No. 1—13.

1. Worldwide and Domestic Economic Problems and Their Impact on the Foreign Policy of the United States. Corporation for Economic and Industrial Research, Inc., Arlington, Va. (August 1959).
2. Possible Nonmilitary Scientific Developments and Their Potential Impact on Foreign Policy Problems of the United States. Stanford Research Institute, Menlo Park, Calif. (September 1959).
3. Western Europe. Foreign Policy Research Institute, University of Pennsylvania, Philadelphia, Pa. (15. Oktober 1959).
4. Africa. Program of African Studies, Northwestern University, Evanston, Ill. (1. November 1959).
5. Asia. Conlon Associates, Ltd., San Francisco, Calif. (1. November 1959).
6. The Operational Aspects of U. S. Foreign Policy. Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, N. Y. (11. November 1959).
7. Basic Aims of United States Foreign Policy. Council on Foreign Relations, Inc., New York, N. Y. (25. November 1959).
8. Possible Developments in Military Technology, Their Influence on Strategic Doctrine, and the Impact of Such Developments on U. S. Foreign Policy. Washington Center of Foreign Policy Research, the Johns Hopkins University, Washington, D. C. (Dezember 1959).
9. The Formulation and Administration of United States Foreign Policy. The Brookings Institution, Washington, D. C. (13. Januar 1960).
10. Ideology and Foreign Affairs. Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, Mass. (17. Januar 1960).
11. U. S. S. R. and Eastern Europe. By a Columbia-Harvard Research Group under the Administration of Columbia University, New York, N. Y. (14. Februar 1960).
12. Economic, Social, and Political Change in the Underdeveloped Countries and its Implications for United States Policy. Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. (30. März 1960).
13. Middle East. Staff Study. (9. Juni 1960).

„Study of United States Foreign Policy. Summary of Views of Retired Foreign Service Officers". Prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate. Washington: United States Government Printing Office, 15. Juni 1959.

„United States-Latin American Relations. Post World War II Political Developments in Latin America". A Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by The University of New Mexico, School of Inter-American Affairs. No. 1. Washington: United States Government Printing Office, 19. November 1959.

ZWECK UND ZIEL DER STUDIEN

Das politische System der Vereinigten Staaten mit seiner Gewaltenteilung bietet sich geradezu an für eine gegenseitige Kontrolle der einzelnen Gewalten untereinander. Dieses Montesquieusche Prinzip hat seine Vorteile, aber auch seine Nachteile. Einerseits kann es widerrechtliche Machtaneignung verhindern, indem es eine gesunde Kritik begünstigt, aber andererseits kann es zu einer weiten Machtzersplitterung führen, die nur zu leicht notwendige Aktionen verzögern oder sogar blockieren kann.

Traditionell eifersüchtig auf die Vorrechte der Exekutive, hat die Legislative in zahlreichen Fällen Untersuchungen angestellt in Angelegenheiten, die in erster Linie in den Aufgabenbereich der Exekutive fallen. Die diesem Beitrag zugrunde liegenden Studien über die amerikanische Außenpolitik sind das Ergebnis einer Ermächtigung des Senats an seinen Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, die bisherige Politik zu überprüfen, Richtlinien auszuarbeiten und sie der Exekutive, das heißt praktisch dem Präsidenten und dem Außenminister, zu empfehlen.

Es steht außer Frage, daß der Senat die bohrenden Zweifel vieler anderer amerikanischer Gruppen und Einzelpersönlichkeiten an der Wirksamkeit der Außenpolitik teilte und daß er es für notwendig hielt, nach Fehlern in dem Prozeß der Formulierung der Außenpolitik zu suchen. Aber es kann nicht geleugnet werden, daß parteipolitische Gesichtspunkte in diesem Falle auch eine bedeutsame Rolle spielten. Die getrennte Wahl des Präsidenten und des Kongresses läuft zuweilen auf eine Teilung der Kontrolle zwischen beiden Parteien hinaus. So sehen sich seit November 1954 Präsident *Eisenhower* und sein Kabinett einem Kongreß gegenüber, der von der Demokratischen Partei kontrolliert wird. Daher war es nicht besonders überraschend, daß der Senat im Juli 1958 für diese Ueberprüfung stimmte und ihre Vollendung auf Juni 1960 festsetzte, also fünf Monate vor den neuen Wahlen. Schließlich könnte eine harte Kritik an der republikanischen Regierung hinsichtlich der strittigen Aspekte ihrer Außenpolitik während des Wahlkampfes die Regierung in Verlegenheit bringen und die Chancen des demokratischen Präsidentschaftskandidaten vergrößern. Aber der schwerfällige legislative Apparat — erst im Januar 1959 wurden die Themen für die Untersuchung ausgewählt — wird es dem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten unter dem Vorsitz des demokratischen Senators William *Fulbright* voraussichtlich nicht erlauben, seinen Schlußbericht noch vor der Wahl herauszubringen.

Nun gibt es natürlich in den Vereinigten Staaten, anders als beispielsweise in der Bundesrepublik, zwischen den beiden großen Parteien keine bedeutsamen Meinungsverschiedenheiten in außenpolitischen Grundfragen, sondern nur Unterschiede in der Art der Betrachtung und des Vorgehens. Ueberdies sind manche Unterschiede eher innerparteilicher als zwischenparteilicher Natur, wie aus den Abstimmungen im Kongreß hervorgeht. So tragen diese Studien doch weitgehend überparteilichen Charakter, wie es ja auch theoretisch beabsichtigt war; sie trachten danach, tagespolitische Polemiken zu vermeiden zugunsten einer Konzentration auf die Grundsätze. Diese Art der Betrachtung hat viel für sich, weil sie der neuen Regierung nützen wird, unabhängig davon, wer die politisch

verantwortlichen Staatsmänner sein werden und welche Partei die Kontrolle ausüben wird.

Daß eine gesetzgebende Körperschaft 300 000 Dollar (1,26 Millionen D-Mark) für solch eine großzügige außenpolitische Untersuchung (und nochmals 150 000 Dollar — 630 000 D-Mark — für eine parallellaufende Untersuchung über Lateinamerika) bewilligt, ist eine ziemlich einmalige und kostspielige Angelegenheit in der Geschichte der Demokratien. Der Ausschuß schloß seinerseits mit verschiedenen hervorragenden Universitäten und privaten Instituten Forschungsaufträge ab, wonach diese fünfzehn Berichte (später zusammengefaßt zu dreizehn) über die Hauptaspekte der amerikanischen Außenpolitik abfassen sollten. Ihr Auftrag war, den Senat in folgender Richtung zu informieren: Darstellung der grundlegenden Ziele; Feststellung der Kräfte, die die Erreichung dieser Ziele behindern oder begünstigen; Untersuchung der Kräfte und Tendenzen in den funktionalen Wirkungskreisen und den geographischen Gebieten der Welt; Ueberprüfung des Verfahrens der Beschlußfassung, ob es „die maximale mit demokratischen Grundsätzen vereinbare Wirksamkeit erreicht". Die einzelnen Berichte sind abgeschlossen und veröffentlicht worden, aber der Ausschuß muß sie jetzt auswerten, indem er in öffentlichen Sitzungen die Meinung aller interessierten Seiten dazu hört, um dann seine eigenen Feststellungen und Empfehlungen in einem Schlußbericht dem Senat zu übermitteln.

Die Berichte enthalten ein beträchtliches Maß an sachlicher Information und Substanz in der besten wissenschaftlichen Tradition, aber auch unvermeidlicherweise viele Ueberschneidungen, besonders zwischen den funktionalen und regionalen Studien. Wenn auch die Sachkenntnis der Verfasser nicht bezweifelt werden kann, so zeigen doch einige Berichte eine gewisse Voreingenommenheit oder „Linie", die die politische Meinung der Institute oder ihrer Mitglieder widerspiegelt. Da der Ausschuß die Möglichkeit hatte, die Institute auszuwählen, konnte er mit einiger Sicherheit die Tendenz der Berichte voraussehen. Die meisten tendieren nach einer etwas „liberaleren" Linie als die Mehrheit der im Amte befindlichen Senatoren oder die Führer der Regierung. Daher bleibt die Frage offen, ob die Ergebnisse akzeptiert werden oder nicht.

GRUNDSATZFRAGEN UND DIE FORMULIERUNG DER AUSSENPOLITIK

Eine Analyse der wichtigsten Empfehlungen der Berichte fördert nicht nur gelegentliche Unterschiede der politischen Linie zutage, sondern auch Unterschiede in der Akzentuierung, die in den speziellen Forschungsgebieten der Institute begründet liegen. Dennoch ist es überraschend, wieviel Uebereinstimmung in den Berichten zum Vorschein kommt, wenn man bedenkt, auf welch vielfältigen Grundlagen die amerikanische Politik beruht. In keinem einzigen Bericht wurde beispielsweise eine Verminderung der Auslandhilfe empfohlen, eine Forderung, die Jahr für Jahr von einer lautstarken Minderheit im Kongreß erhoben und von einem Teil der amerikanischen Oeffentlichkeit unterstützt wird. Vor allem stimmen die Berichte darin überein, daß jede künftige Regierung eine einfallsreichere und kühnere Außenpolitik treiben müsse.

Die großen Linien einer solchen Politik wurden in der Studie Nr. 7 über die *Hauptziele der amerikanischen Außenpolitik* skizziert, die von Mitgliedern des

Council on Foreign Relations, einer privaten Organisation in New York, verfaßt wurde. Indem sie die offizielle Politik von 1945 bis zur heutigen Zeit nachzeichnet, gibt diese Studie eine Perspektive. In dieser Zeitspanne herrschte eine beklagenswerte Tendenz, in den auswärtigen Beziehungen eine Aneinanderreihung von Krisen im Kalten Krieg zu sehen. Statt dessen drängt der Council darauf, daß die Amerikaner konstruktive Pläne entwickeln sollten, um zur Gestaltung der zukünftigen Welt beizutragen, indem sie ihre grundlegenden Ziele und ihre Politik herausstellen. Die anderen Berichte stimmen mit den grundsätzlichen Vorschlägen überein: Eine internationale Ordnung aufzubauen, in der mehr Gebrauch gemacht wird von den Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof; die atlantische Gemeinschaft zu stärken; ein langfristiges Programm für die unterentwickelten Gebiete aufzustellen, in dem der Gedanke der Partnerschaft in einem multilateralen System statt in bilateralen Beziehungen gepflegt wird; die notwendige militärische Stärke zu schaffen, aber über eine Begrenzung der Bewaffnung zu verhandeln; jede Gelegenheit für eine Verständigung auszunützen, wenn auch eine vorübergehende Entspannung noch keine Hoffnung auf ein Ende des Kalten Krieges bedeute (siehe den Mißerfolg der Gipfelkonferenz von 1960!); und schließlich eine amerikanische Gesellschaft zu errichten, deren moralische Kräfte das Ansehen der Vereinigten Staaten im Ausland stärken. Die Regierung und das Volk müssen sich demnach ihrer Ziele bewußt werden und schöpferische Ideen entwickeln, wenn diese Ziele erreicht werden sollen.

Diese kurze, 21 Seiten lange Studie erhebt nicht den Anspruch, eine erschöpfende Analyse darzustellen, aber sie ist eine ausgewogene und wohldurchdachte Darstellung, die ernste Aufmerksamkeit verdient. Sie bildet den Rahmen für die anderen Berichte dieser Serie.

Die Brookings Institution in Washington, D.C., zeigt sich in der Studie Nr. 9 über die *Formulierung und Durchführung der amerikanischen Außenpolitik* sehr besorgt über die zunehmende Kompliziertheit des Regierungsapparats für die auswärtigen Angelegenheiten. Eine Lösung läge darin, in der Exekutive und in der Legislative dynamische Führerpersönlichkeiten an die verantwortlichen Stellen zu setzen und den Apparat durch institutionelle Reformen und Verfahrensänderungen geschmeidiger zu gestalten. Der dramatischste Vorschlag, der schon größte Publizität in den Vereinigten Staaten erlangt hat, aber zum Scheitern verurteilt sein dürfte, weil er an zu viele eifersüchtig gewahrte Interessen rührt, regt den Aufbau eines Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten (Department of Foreign Affairs) mit einem Minister für auswärtige Angelegenheiten an der Spitze an. Solch ein Ministerium wäre in der Lage, die Außenpolitik wirkungsvoller zu koordinieren, als es das heutige Außenministerium (Department of State) tun kann. Es wäre verantwortlich für die zentrale Leitung und Lenkung aller politischen, wirtschaftlichen und Informationsangelegenheiten im internationalen Bereich.

Die auswärtige Politik und die Verteidigung müssen enger miteinander verbunden werden. Im Exekutivbüro des Präsidenten sollte ein neues Büro für Angelegenheiten der nationalen Sicherheit geschaffen werden, das diese Koordinierung durchführt. Im Nationalen Sicherheitsrat, der höchsten zivilen und militäri-

schen Behörde unter dem Vorsitz des Präsidenten, müssen die großen Probleme genauer analysiert werden. Auf dem Gebiet des Nachrichtendienstes sollten die langfristige Analyse und die Ueberwachung durch den Kongreß — die gegenwärtig so gut wie gar nicht existiert — verbessert werden. Auch auf anderen Gebieten ist eine Verbesserung der langfristigen Planung notwendig, wovon das Schattendasein des gegenwärtigen Policy Planning Board (Ausschuß für politische Planung) des Außenministeriums beredtes Zeugnis ablegt.

Eine vom Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten selber herausgegebene Studie, die eine *Zusammenfassung der Ansichten pensionierter Beamter des auswärtigen Dienstes* bringt, wirft ähnliche Probleme des außenpolitischen Apparats auf. Eine Anzahl dieser Beamter macht sich um den diplomatischen Dienst große Sorge. Viele Posten im Ausland (24 von 75) werden von diplomatischen Außenseitern geleitet. Der einzige Grund dafür, daß diese Leute Leiter einer Auslandsmission werden, ist die Notwendigkeit, einen wohlhabenden Mann zu finden, der sich die großen Ausgaben, insbesondere repräsentativer Art, die mit einem Botschafterposten verbunden sind, leisten kann und der in den meisten Fällen schon großzügige Spenden in die Kassen der Regierungspartei geleistet hat. Hier wird der Vorschlag einer Erhöhung der Aufwandsentschädigung gemacht, damit die Stellen mit Berufsdiplomaten besetzt werden können, wo es wünschenswert erscheint. Schließlich sollte angesichts der Bedeutung des Botschafters als eines Regierungsvertreters, der den direkten Kontakt mit einer anderen Regierung zu pflegen hat, dessen Stellung und Autorität nicht herabgesetzt werden, wenn auch die Tendenz dahin geht, daß die Verhandlungen in wachsendem Maße vom Außenminister persönlich geführt werden.

Die Berichte der pensionierten Beamten und der Brookings Institution untersuchen auch sehr genau die Stellung des Kongresses im Bereich der auswärtigen Beziehungen und empfehlen eine engere und fruchtbarere Zusammenarbeit mit der Exekutive. Da wichtige Entscheidungen die Unterstützung beider großen Parteien haben sollten, empfiehlt Brookings, daß zwischen den maßgeblichen Politikern beider Parteien mehr Beratungen stattfinden und mehr für die Beurteilung der Lage wichtige Tatsachen ausgetauscht werden sollten. Weiter bedarf es auch einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Kongreßausschüssen, besserer Information der Mitglieder des Kongresses durch Beamte der Exekutive und einer Erweiterung des Personals der auswärtigen Ausschüsse. Ein früherer Beamter des auswärtigen Dienstes bemerkt, im Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten entspreche das ständige Personal der regionalen Unterausschüsse zufällig den Anforderungen, für die funktionalen Unterausschüsse gebe es jedoch nicht genügend Spezialisten als Gegenstück zu den Spezialisten des Außenministeriums. Darum, so meint er, füllen die hier beschriebenen Berichte der Institute eine Lücke, weil sie mehr Nachdruck auf die funktionalen als auf die regionalen Aspekte legen. Nützlicher als solche vereinzelten und unwirtschaftlichen akademischen Forschungsaufträge zur Bestandsaufnahme der Außenpolitik wäre es jedoch, wenn der Ausschuß mehr Experten auf einer langfristigen Grundlage anstellen würde. Ungeachtet der Frage der Brauchbarkeit oder Unbrauchbarkeit dieser Berichte — wozu später noch manches zu sagen ist — hat der Beamte recht, wenn er den Mangel an qualifizierten Kräften kritisiert. Dies wären also einige der kritischsten Probleme des außenpolitischen Apparats.

DAS PROBLEM DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Unter Leitung der Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs an der Syracuse University in Syracuse (New York) wurde die Studie Nr. 6 über die *Ausführung der amerikanischen Außenpolitik* verfaßt. Die Autoren, die einige sehr einschneidende, kritische und liberale Stellungnahmen vorbringen, beschäftigen sich mit einem weiten Kreis von Fragen, was unglücklicherweise zu vielen Ueberschneidungen mit anderen Studien führt.

Die Studie analysiert Tempo und Richtung des Wandels in der heutigen Welt. Eine der bemerkenswertesten Veränderungen ist natürlich das Aufschäumen der mächtigen nationalen Bewegungen auf dem asiatischen und dem afrikanischen Kontinent. Seit dem Zweiten Weltkrieg stehen die Vereinigten Staaten vor dem Dilemma, ob sie diese Bewegungen unterstützen sollen oder ihre europäischen Verbündeten, die sich an einen versinkenden Kolonialismus klammern. Indem die Vereinigten Staaten eine abwartende Haltung einnahmen, haben sie das Dilemma nicht gelöst — beispielsweise in Algerien.

Die amerikanische Regierung wird in der Studie kritisiert wegen ihrer übertriebenen Angst vor dem Gespenst des internationalen Kommunismus, die gleich zu einem Stirnrunzeln in Washington führt, wenn die neuen, unabhängigen Staaten eine neutralistische, nicht gebundene Politik treiben, wie es die meisten von ihnen tun. Die Verfasser argumentieren, daß es im Gegenteil das Beste sei, diese Art neutraler Einstellung zu unterstützen, weil sie durchaus zur internationalen Entspannung beitragen könne. Außerdem seien die inneren Wachstumsprobleme und die sozialen Umschichtungen für diese Länder so aktuell, daß sie nur eine neutrale Außenpolitik treiben könnten, wenn sie am Leben bleiben wollen.

Was sollten die Vereinigten Staaten tun? Der Bericht empfiehlt ein umwälzendes Programm für eine langfristige Hilfe an die Entwicklungsländer. Er empfiehlt dringend, daß die Vereinigten Staaten zusätzlich zu der gegenwärtigen Hilfe jährlich ein Viertel ihres Produktionszuwachses zur Verfügung stellen, und zwar für eine Anfangsperiode von zehn Jahren, womit eine bescheidene jährliche Steigerung des per capita-Einkommens in den Entwicklungsländern von ein bis zwei Prozent gesichert wäre. Internationale Organisationen sollen dieses kühne Programm verwalten, das Schluß machen würde mit der Nachkriegstradition der Betonung militärischer Bündnisse, mit der Praxis bruchstückhafter jährlicher Bewilligungen und mit der einfachen Aneinanderreihung kleinerer Projekte, die vornehmlich zur Erhaltung der Freundschaft der gegenwärtigen Regime gedacht sind.

Die Verfasser fordern in der Tat, daß die amerikanische Regierung im Stand sein sollte, in jedem Land auch mit jeder zukünftigen Regierung zu Rande zu kommen, indem sie mit allen wichtigen politischen Gruppen Verbindung hält und sich nicht in unrealistischer Weise auf einen status quo verläßt. Der Sturz der Regierung *Syngman Rhee* in Korea illustriert dieses Argument in zwingender Weise.

Die Verwaltung eines solchen multinationalen Hilfeprogramms sollte auf der Grundlage von individuellen Länderprogrammen aufgebaut werden. Jedes Pro-

gramm würde von einem Landesdirektor geleitet werden, der einer obersten internationalen Entwicklungsbehörde verantwortlich wäre, die die Arbeit der zahlreichen spezialisierten Organisationen zu koordinieren und zu planen hätte. Zugleich sollten regionale Organisationen ihren Wirkungskreis erweitern, um einem engstirnigen Nationalismus und der durch den Kalten Krieg hervorgerufenen Spannung entgegenzuwirken.

Die Corporation for Economic and Industrial Research, eine private Organisation in Arlington (Virginia), behandelt in der Studie Nr. 1 über *die weltweiten und inneren Wirtschaftsprobleme und ihre Auswirkung auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten* das in dem vorhergehenden Bericht dargestellte Thema unter dem engeren Aspekt vorwiegend wirtschaftlicher Fragen. Die diesem Bericht zugrunde liegende These ist, daß die Sowjetunion die Weltherrschaft anstrebt und daß ihr rasches industrielles Wachstum den Vereinigten Staaten und anderen westlichen Nationen gebietet, ein Programm zu entwickeln, mit dem sie dieser Herausforderung in realistischer Weise entgegentreten können. Zwar habe die nichtkommunistische Welt eine wirtschaftliche Ueberlegenheit im Verhältnis drei zu eins gegenüber dem kommunistischen Block, doch könne diese Ueberlegenheit in dieser Höhe selbst dann nicht aufrechterhalten werden, wenn eine engere Zusammenarbeit unter den freien Nationen erreicht würde, denn das Sozialprodukt des kommunistischen Blocks werde bis 1970 um schätzungsweise 120 Prozent zunehmen, das der nichtkommunistischen Welt hingegen nur um ungefähr 83 Prozent. Die Sowjetunion könne sogar vielleicht noch vor 1970 die Vereinigten Staaten in der industriellen Produktion einholen.

Nichtsdestoweniger ist es wesentlich, die Initiative zu einem massiven Entwicklungsprogramm zu ergreifen — wie auch in der vorhergehenden Studie aufgezeigt wurde —, weil sich der Wettbewerb zwischen den beiden Blöcken auf die Entwicklungsländer konzentrieren wird. Dort könnten Länder der kommunistischen Entwicklungstheorie vom „Wachstum durch Konsumverzicht" anheimfallen, wenn die wachsende Diskrepanz des per capita-Einkommens zwischen den reichen und den armen Nationen nicht vermindert wird. Auf eine rasche Verbesserung ist nur zu hoffen, wenn in solch einem Programm der Strom öffentlichen und privaten Kapitals und die technische Hilfe innerhalb der nächsten zehn Jahre um das Drei- bis Vierfache vergrößert werden. Eine überlegte Anleihepolitik muß dafür sorgen, daß Anleihen nur an Länder mit den besten Entwicklungsaussichten und nur in Beträgen gewährt werden, die produktiv ausgenutzt werden können.

Angesichts der harten sowjetischen Konkurrenz muß auch auf das wirtschaftliche Wachstum der Vereinigten Staaten größter Wert gelegt werden. Der Kongreß wird daher aufgefordert, wachstumshindernde Bestimmungen, wie beispielsweise Investitions- und Handelsbeschränkungen, zu beseitigen und dafür Maßnahmen zu beschließen, die Anreiz zur Kapitalbildung und Investition bieten.

Zusammenfassend betont der Bericht zu Recht, wie notwendig eine engere Koordinierung zwischen der inneren und der auswärtigen Politik der Vereinigten Staaten ist, wenn sie den Wettbewerb mit der Sowjetunion bestehen wollen.

Das Center of International Studies of the Massachusetts Institute of Technology in Cambridge (Massachusetts) zeichnet verantwortlich für die Studie Nr. 12

über *wirtschaftliche, soziale und politische Veränderungen in den unterentwickelten Ländern und deren Auswirkungen auf die amerikanische Außenpolitik.* Trotz dieses langatmigen Titels ist die Studie eine scharfsinnige Analyse, in der die interdisziplinäre Methode stark zum Ausdruck kommt, die von einigen amerikanischen Universitäten besonders gepflegt wird. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf den sozialen Kräften in den Entwicklungsländern, die das überkommene System einer rückständigen Produktionsweise verändern. Da die Masse der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt ist, gibt es keinen Wachstumsprozeß, bis eine fortgeschrittenere Gesellschaft, vertreten durch die Kolonialmacht, in die traditionelle Gesellschaft eindringt, sie zu modernisieren beginnt und als Reaktion einen Nationalismus auslöst. Aber dieser Modernisierungsprozeß kann verzögert oder verzerrt werden, wenn die Hypotheken der Vergangenheit, der politische Widerstand, der soziale Konflikt zwischen der Elite und der nicht zu ihr gehörenden Gruppen und der Mangel an Kapital zu groß sind.

Zwei Beispiele mögen genügen, um dieses Problem zu beleuchten. Bei der Industrialisierung muß zu Anfang ein psychologisches Hindernis überwunden werden, da die mittleren und oberen Klassen, die als Träger der Industrialisierung in Frage kommen, eine industrielle Karriere als ihrer sozialen Stellung und ihrem Einfluß abträglich ansehen. Traditionsgemäß wurde Industriearbeit als Angelegenheit der niederen Klassen betrachtet, und sogar die Annahme leitender Posten läuft den ererbten und vorherrschenden Anschauungen zuwider. Eine weitere Tendenz ist, jede Einzelinitiative zu unterbinden. Es ist für einen jungen Mann schwierig, von seinem Einkommen zu sparen und die Ersparnisse in Wirtschaftsunternehmen zu investieren, wenn die überkommenen Sitten verlangen, daß er sein Geld mit der Familie teilt. Im Ergebnis solcher sozialer Traditionen entwickeln sich in den meisten neuen Staaten schmerzhafte Spannungen. Darum kann es weder ein einheitliches Schema für die Modernisierung geben noch können die angestrebten Ziele schnell erreicht werden.

In diesem Uebergangsstadium müssen die Vereinigten Staaten alles in ihrer Macht Stehende tun, um gefährliche Krisen zu verhindern. Es liegt in ihrem Interesse, einen Wandel der bestehenden Institutionen und Bräuche der traditionellen Gesellschaft anzuregen und auf eine Modernisierung hinzuarbeiten, wobei aber die für den Zusammenhalt der Gesellschaft wichtigen Traditionen nicht angetastet werden dürfen. Solch eine Politik hat den weiteren Vorteil, die Gefahr zu vermindern, daß sich eine solche Nation auf eine aggressive Außenpolitik einläßt.

Außerdem sollten die Vereinigten Staaten nicht erwarten, daß gleich eine blühende Demokratie entsteht und automatisch Wurzeln schlägt, wenn eine Nation ihre Unabhängigkeit erhält. Zu häufig tritt zunächst ein starker Führer oder eine militärische Gruppe in Erscheinung, die versuchen, die Nation zusammenzuschweißen und das Chaos zu verhindern. Diese Aufgabe ist schwierig, weil es häufig vorkommt, daß alte ethnische, sprachliche, religiöse oder Stammes-Fraktionen in der Zeit der nationalistischen Gärung wieder zum Vorschein kommen. Aber im Laufe der Zeit kann die Demokratie gefördert werden, wenn auf allen Ebenen der Regierung und Verwaltung die geeigneten Institutionen geschaffen werden, die den Bedürfnissen der Menschen entsprechen.

Was gibt es für spezielle Probleme, und wie können sie gelöst werden? Die Verfasser versuchen diese Fragen zu beantworten, indem sie die unterentwickelten Länder in drei Gruppen einteilen (in gewissem Sinn ähnlich dem Mandatssystem des Völkerbundes). Als Klasse A bezeichnen sie die am meisten traditionsgebundenen Gesellschaften, die man vornehmlich in den zurückgebliebenen Gebieten des Mittleren Ostens und Lateinamerikas findet. Dort sind die Probleme struktureller Art, denn es fehlt an ausgebildeten Arbeitskräften, an Industrie und an einem Verkehrsnetz. Diese Gebiete können vorerst eine großzügige Finanzhilfe gar nicht verwerten. Ihr Vertrauen kann gewonnen werden, indem man den Schwierigkeiten an die Wurzel geht: durch Studien über ihren Bedarf; durch Erziehung und Ausbildung, das heißt Bekämpfung des Analphabetentums und Einrichtung eines beruflichen Bildungswesens; durch Wirtschaftshilfe in Form von technischer Hilfe, besonders auf dem Gebiet der Erziehung und der Landwirtschaft; durch Kapitalinvestitionen im Transportwesen, aber noch nicht für größere Industrievorhaben.

Zur Klasse B werden Länder gerechnet, die bis jetzt noch kein wirksames Modernisierungsprogramm haben, wie beispielsweise Aegypten, Iran, Pakistan und Indonesien. Dort sollte die amerikanische Hilfe die bestehenden Führungsgruppen drängen, sich zunächst einmal über die Ziele einig zu werden. Wenn dann die Kräfte der gesamten Bevölkerung für die Modernisierung mobilisiert werden, besonders auf dem Gebiete der Landreform, dürfte ein solches Land in der Lage sein, die Ziele schneller zu erreichen.

Klasse C sind schließlich die relativ fortgeschrittenen Länder, wie Indien, Brasilien, die Philippinen und Formosa, die große Kapitalien brauchen, um zum Wohlstand zu kommen. Indien beispielsweise sollte jährlich eine Milliarde Dollar in Form von Anleihen und Zuschüssen von der nichtkommunistischen Welt erhalten, damit es seine landwirtschaftliche Produktivität steigern und die Industrialisierung im öffentlichen und im privaten Sektor vorantreiben kann.

Die Vereinigten Staaten können zur Lösung dieser Probleme beitragen, wenn sie ihre außenpolitischen Instrumente wirkungsvoller einsetzen. Einige Vorschläge stimmen mit den Vorschlägen der bereits erwähnten Studien überein, andere sind neu. Auf politischem Gebiet müßte ein neues Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und den Entwicklungsländern herausgearbeitet werden, beispielsweise in Form von gemeinschaftlichen Aktionsprogrammen, um den Massen zu helfen und nicht nur den gerade herrschenden Führungsgruppen. Auf dem Gebiet der Information sollten Tatsachen über Probleme der Modernisierung verbreitet werden, statt die amerikanische Zivilisation zu glorifizieren. Auf militärischem Gebiet können die Vereinigten Staaten zur Unabhängigkeit und zur politischen Stabilität dieser Länder beitragen, indem sie darauf verzichten, tyrannischen Machthabern Hilfe zu leisten, und indem sie mit militärischem Gerät bei der Ausführung wirtschaftlicher und sozialer Vorhaben helfen. Auf wirtschaftlichem Gebiet schließlich sollte Hilfe gewährt werden, um die Kluft zwischen den städtischen Eliten und der ländlichen Bevölkerung zu überbrücken und um einheimische Fachleute heranzubilden, die dann in der Lage wären, ständige Einrichtungen zu leiten, die jetzt durch bilaterale oder multilaterale Abmachungen errichtet werden. Wie schon in einer früheren Schrift einiger der Verfasser, wird auch in dieser Studie die Bereitstellung amerikanischen Kapitals in Höhe von

eineinhalb bis zwei Milliarden Dollar pro Jahr für langfristige, niedrig verzinsliche Anleihen empfohlen, wobei die wirtschaftlichen Kriterien der Empfängerländer berücksichtigt werden müßten. In einem gewissen Grade stimmen die Verfasser mit anderen in diesem Beitrag zitierten Berichten, die das Hauptgewicht auf internationale Hilfeprogramme legen, nicht überein: sie verweisen darauf, daß der Kongreß nicht bereit wäre, so große Summen über eine internationale Organisation laufen zu lassen, in der er ihre Verwendung nur wenig kontrollieren könnte.

Alles in allem ist der Bericht vollgepackt mit vernünftigen und originellen Ideen, die sicherlich die Diskussion in akademischen und politischen Kreisen anregen werden.

TECHNISCHE UND WISSENSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Die Studie Nr. 8 über die *Entwicklung der Militärtechnik und ihre Auswirkungen auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten* hat das Washington Center of Foreign Policy Research der Johns Hopkins University in Baltimore erarbeitet. Diese Untersuchung ist ein weiterer Beitrag zu der neuen Tendenz einiger akademischer Kreise der Vereinigten Staaten, die Militärpolitik zur Außenpolitik in Beziehung zu setzen. Solange dabei ein richtiges Verhältnis eingehalten wird und die militärischen Probleme keine ihre relatives Gewicht in der Gesamtheit der internationalen Beziehungen übersteigende Bedeutung erlangen, hat diese Betrachtungsweise ihre Verdienste.

Die Verfasser betonen die Notwendigkeit eines starken militärischen Potentials, wenn ein kollektives Verteidigungssystem beibehalten werden soll; sie widerlegen die Kritik, daß die Vereinigten Staaten zu stark militärisch orientiert seien. Wie soll das militärische Potential des Landes beschaffen sein? Der Bericht behandelt hauptsächlich die strategische Seite. Technisch gesehen, macht die rasche Entwicklung der Waffensysteme es sehr schwierig, eine wirkungsvolle nationale Verteidigung sicherzustellen. Neuen Waffen kann man nur begegnen, indem man ihnen Vergeltungswaffen von vergleichbarer Wirkung und technischer Verfeinerung entgegenstellt, deren Entwicklung sich nur die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion leisten können.

Die Folge ist eine Epoche ständig zunehmender Spannung und gefährlicher Unsicherheit. Dieser Zustand ist durch mehrere Faktoren bedingt:

a) Strukturelle Unsicherheit: die Kampfverbände der Raketentruppe und des Strategic Air Command sind durch Gegenschläge verwundbar. Daher kann der Angreifer einen erheblichen Anfangserfolg erzielen. Nur blitzartig arbeitende Warn- und Abwehrsysteme können ein größeres Unheil verhüten.

b) Der Zeitvorsprung: die Sowjets könnten zuschlagen, wenn sie in technischer Hinsicht dem Westen um Jahre voraus wären.

c) Die politische Linie: eine Nation kann eine überhitzte Angriffspolitik führen, deren Mittel Einschüchterungsversuche und aggressive Reden sind.

d) Das Problem des x-ten Landes: wenn zu viele Nationen Atomwaffen besitzen, vergrößert sich die Gefahr eines Kriegsausbruchs durch Zufall oder Absicht.

Aber wie kann angesichts dieser Unsicherheiten das Risiko eines Krieges vermindert werden? Die Verfasser widersetzen sich einer totalen Abrüstung, weil

im Falle eines drohendes Konflikts über politische und wirtschaftliche Streitfragen die entmilitarisierten Länder doch mit einer hektischen Wiederaufrüstung beginnen würden. Ueberdies ist es schwierig, die wissenschaftliche Forschung zu unterbinden, die leicht zu militärischen Zwecken genutzt werden kann, und ebenso schwierig ist der Aufbau eines vollständig sicher arbeitenden Inspektionssystems zur Aufdeckung auch der geringfügigsten Verletzungen. Bedauerlicherweise erörtern die Verfasser nicht die Alternative zur totalen Abrüstung: die begrenzte Abrüstung. Sie sprechen nur von einer Begrenzung der strategischen Waffen auf 200 bis 300 Stück, die jede Seite zur Aufrechterhaltung des atomaren Gleichgewichts haben sollte, von der Notwendigkeit der Offenlegung wissenschaftlicher Forschungen und von der Bedeutung einer Einbeziehung des kommunistischen China in ein Inspektionssystem.

Die Gefahr eines Krieges kann von seiten der Vereinigten Staaten auch dadurch verringert werden, daß sie versuchen, ihr Vergeltungspotential gegen eine Zerstörung zu sichern und die Staaten am Rande des Sowjetblocks mit einem schützenden Atomwaffenschirm zu versehen. Diese Maßnahmen lassen sich schwer genug verwirklichen.

Was aber geschieht in Fällen einer peripherischen oder einer indirekten Aggression? Es würde den Vereinigten Staaten schwerfallen, massiv zurückzuschlagen, besonders wenn sie sich einer nichtmilitärischen sowjetischen Aktion wie einer Blockade von Berlin gegenübersehen. Die Androhung massiver Vergeltung würde in solchen Fällen kaum glaubwürdig erscheinen. Die Vereinigten Staaten müssen Alternativen zu den strategischen Abschreckungsmitteln entwickeln, indem sie entsprechende nichtstrategische Kräfte schaffen und sich dabei nicht nur auf taktische Atomwaffen stützen, sondern auch auf konventionelle Waffen. Die Verfasser schlagen zusammenfassend vor, neue militärische Anstrengungen zu unternehmen, um das Gleichgewicht wiederherzustellen, eine starke Raketen-Schlagkraft zu garantieren und zusammen mit den Alliierten eine ausreichende Verteidigungsmacht aufzubauen, die zu strategischer und nichtstrategischer Kriegführung gleichermaßen eingesetzt werden kann und mit allen verfügbaren wirtschaftlichen Reserven unterhalten wird.

Militärisch-strategische und technische Probleme wurden in dieser Studie äußerst gründlich untersucht, aber ihre Schwäche liegt in dem begrenzten Rahmen, in dem die Verfasser offenbar zu arbeiten hatten. Die Rüstungsbeschränkung und der Begriff des begrenzten Krieges werden nicht in dem Ausmaß behandelt, wie es sein sollte. Ebensowenig werden die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Stellen in Washington und die verwaltungstechnischen Probleme behandelt.

Das Stanford Research Institute in Menlo Park (Kalifornien) hat in der Studie Nr. 2 *mögliche naturwissenschaftliche Entwicklungen und ihre Auswirkung auf Probleme der amerikanischen Außenpolitik* behandelt. Diese Studie umfaßt eine ganze Reihe von Themen, die mit viel Substanz und bedeutenden Feststellungen abgehandelt sind. Ihre These ist, daß Entwicklungen auf naturwissenschaftlichem Gebiet manche Probleme akzentuieren werden, denen die außenpolitischen Planer ihre Aufmerksamkeit widmen müssen, und daß diese Probleme nur durch überlegte politische Maßnahmen gemindert oder gelöst werden können.

Die Staatswissenschaftler werden sich fragen, worin denn diese Beziehung zwischen Naturwissenschaft und Außenpolitik bestehen soll. Aber der Bericht liefert die Antwort in leichtverständlicher Form. Es handelt sich um Forschungsgebiete, die die nationalen Grenzen überschreiten, wie die Erschließung von Rohstoffquellen in den Weltmeeren sowie in der Arktis und Antarktis, die Erforschung des Weltraumes und möglicherweise die Beeinflussung des Klimas. Auf diesen Gebieten könnten leicht neue Spannungen entstehen, wenn sich nicht internationale Organisationen mit diesen Fragen beschäftigen.

Aber es gibt noch andere empfindliche und explosive Punkte. Der stürmische Bevölkerungszuwachs in den meisten Teilen der Welt, der durch die Fortschritte auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens und der Medizin noch beschleunigt wird, kann zusammen mit der revolutionären Kraft jäh aufsteigender Hoffnungen in den unterentwickelten Ländern zu weiteren sozialen Unruhen oder gar zum Krieg führen, wenn die Wissenschaft nicht das Welternährungsproblem lösen kann, indem sie in neue Gebiete eindringt und unkonventionelle Wege zur Produktion von Nahrungsmitteln findet. Von gleicher Bedeutung für die Wissenschaft ist die Entdeckung eines billigen und wirkungsvollen empfängnisverhütenden Mittels zur Geburtenkontrolle, um das Wachstum der Bevölkerung zu verlangsamen.

Bei dem gegenwärtigen Tempo des wissenschaftlichen Fortschritts wird die Entwicklung neuer synthetischer Stoffe höchstwahrscheinlich bald zur Verdrängung einiger Rohstoffe und Energiequellen führen. Das könnte gefährliche Rückwirkungen auf die Handelsbilanzen der Entwicklungsländer haben, wenn nicht Pläne ausgearbeitet werden, um solchen Schädigungen vorzubeugen, beispielsweise durch eine Untersuchung der Welt-Produktion und -Konsumtion an Rohstoffen und Fertigwaren.

Der Bericht empfiehlt der Regierung, die wissenschaftliche Aktivität noch bewußter und wirkungsvoller zu steuern. Im nationalen Interesse müßte eine Ueberprüfung der Richtungen der wissenschaftlichen und technologischen Bemühungen vorgenommen werden, um den vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden. Eine Methode dazu wäre die Zusammenstellung der wünschenswerten Entdeckungen und Erfindungen und, wie es auf militärischen und anderen Gebieten bereits geschieht, die Förderung der gewünschten Entwicklungsarbeiten. Eine zu starke Konzentration auf die militärischen Bedürfnisse und auf den Bedarf der Industrie der technisch entwickelten Länder mit dem Schwergewicht auf den technischen Wissenschaften und in gewissem Grade den biologischen Disziplinen auf Kosten der psychologischen und gesellschaftswissenschaftlichen Sparten würde zu grober Einseitigkeit der Forschungsanstrengungen führen.

Im besonderen wird dem Auswärtigen Ausschuß dringend empfohlen, er möge die Regierung auffordern, die Ausgaben für die Grundlagenforschung zu verdoppeln oder gar zu verdreifachen, und zwar besonders auf dem Gebiet der Gesellschaftswissenschaften; Wissenschaftler der ganzen Welt enger zusammenzubringen durch internationale Forschungsprogramme, internationale Konferenzen und persönlichen Austausch; wirtschaftliche und soziale Probleme in breiter Front anzugehen durch ein „Internationales Entwicklungsjahr"; ein internationales Zentrum für den Austausch und die Uebersetzung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse zu schaffen und ein akademisches Ausbildungssystem der Ver-

einten Nationen für Wissenschaftler mit abgeschlossener Hochschulbildung einschließlich eines „World Institute of Social Technology“ zu errichten. Dies sind kühne Vorschläge, aber sie verdienen Beachtung.

Die gegenwärtige Genfer Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche illustriert die Notwendigkeit größerer Bemühungen auf wissenschaftlichem Gebiet. Sie ist gehemmt durch unzureichende experimentelle Vorarbeit. In dem Bericht heißt es: „Hunderttausende sind mit der Entwicklung neuer Waffen beschäftigt. Aber uns ist keine einzige Gruppe in den Vereinigten Staaten bekannt, die ihre ganze Zeit den technischen Problemen der Waffenkontrolle widmet.“ Daher ist die Planung und Entwicklung von Waffenkontrollsystemen dringend notwendig, um eine Ueberwachung der Inspektionsverträge zu gewährleisten.

Den Schlußfolgerungen, daß die Planung in Washington sich auch um die wissenschaftliche Forschung kümmern muß, weil sie größere Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen hat als bisher angenommen, kann man schlecht widersprechen.

DIE AUSSENPOLITISCHE BEDEUTUNG VON IDEOLOGIEN

Das Center for International Affairs der Harvard University in Cambridge (Massachusetts) behandelt in der Studie Nr. 10 über *Ideologie und Außenpolitik* die „Rolle der Ideologie in internationalen Angelegenheiten ... und die Konsequenzen daraus für die amerikanische Politik“. Es konzentriert seine Aufmerksamkeit auf die drei mächtigsten Ideologien der heutigen Zeit: konstitutionelle Demokratie, Kommunismus und Nationalismus. Die Demokratie wird nur oberflächlich behandelt, offenbar weil die Probleme, denen sich die amerikanische Außenpolitik gegenübersieht, in erster Linie in den anderen beiden Ideologien begründet liegen.

Die kommunistische Ideologie spielt eine große Rolle in der sowjetischen Außenpolitik; sie bestimmt ihre großen Linien. Daher ihre These, daß der Kapitalismus letztlich dem Untergang geweiht ist, ihre Betonung der Unvermeidlichkeit des Konflikts zwischen den beiden Systemen (allerdings möglichst ohne Krieg) und ihre Gewißheit vom Endsieg des „sozialistischen Lagers“. Die Sowjetunion wird versuchen, die Ideologie als ein Band zwischen den Mitgliedstaaten des Ostblocks zu benutzen. Eine Aushöhlung der Ideologie kann aber nur als ein Ergebnis von Konflikten um ihre Anwendung unter verschiedenartigen nationalen Bedingungen kommen und nicht durch die Auswirkungen der Verstädterung und der Industrialisierung. Obwohl die Aushöhlung zum größten Teil ein innerer Vorgang ist, können die Vereinigten Staaten eine Nadelstichpolitik gegen die Herrschaft der Sowjets über die Satellitenstaaten treiben, sie können diese Länder behandeln, als seien sie unabhängig, indem sie versuchen, sie in die wirtschaftliche und kulturelle Gemeinschaft des Westens herüberzuziehen, und sie können ausgedehnte Kontakte zum kommunistischen Bereich pflegen, hauptsächlich mit Intellektuellen und Politikern, um die militantesten Aspekte der kommunistischen Ideologie zu mildern.

Der Nationalismus ist eigentlich keine positive Doktrin, außer daß er auf der Unabhängigkeit seines Landes besteht. Nach den Worten *Nehrus* ist Nationalismus „in der Hauptsache eine Antithese“, aber offenkundig eine mit sozialrevolu-

tionärem Inhalt. Der Kommunismus steht im Widerspruch zum Nationalismus und wünscht ihn zu unterwandern in der Hoffnung, daß ein schneller sozialer Wandel die Vorbedingungen für die Entstehung kommunistischer Parteien in den unterentwickelten Ländern schafft. Darin liegt die Gefahr für den Westen.

Die Vereinigten Staaten müssen begreifen, daß erstens ein Kapitalismus des Laissez-faire unter den neuen unabhängigen Staaten wenig Anhänger findet und daß zweitens aus deren Sicht der Antagonismus zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten kein Konflikt zwischen kommunistischer Unterdrückung und der Freiheit ist, sondern zwischen zwei rivalisierenden wirtschaftlichen Systemen. Die Vereinigten Staaten werden als Verteidiger des status quo gesehen, während die Sowjetunion ihn zu untergraben versucht. Die Konsequenzen für die amerikanische Außenpolitik sind ganz eindeutig: die Vereinigten Staaten müssen dafür sorgen, daß diese Länder sich keinen Illusionen über den Kommunismus hingeben und daß sie den Konflikt als Gegensatz zwischen Totalitarismus und Freiheit verstehen. Daß die Vereinigten Staaten nicht nur am status quo interessiert sind, sondern auch bereit sind, den nach Unabhängigkeit strebenden Völkern zu helfen und mit ihnen zusammenzuarbeiten, daß sie sie nicht in militärische Bündnisse zwingen wollen, die ihre wirtschaftlichen Mittel verbrauchen würden — dies alles sind Themen, die fortwährend wiederholt werden müssen. Schließlich müssen die Vereinigten Staaten Toleranz und Geduld zeigen, wenn das demokratische Modell nicht sofort perfekt kopiert wird, wenn beispielsweise ein Militärregime errichtet wird, das bereit ist, wirtschaftliche und soziale Reformen durchzuführen, oder wenn ein Land einen planwirtschaftlichen oder sozialistischen Kurs einschlägt.

Die Studie behandelt die großen Strömungen des 20. Jahrhunderts und versucht nicht vorzuschreiben, was die Vereinigten Staaten in dieser oder jener Einzelsituation tun sollten. Die regionalen Spezialisten des Außenministeriums werden darin aber eine ausgezeichnete Analyse der ideologischen Kräfte finden, die in den verschiedenen Kontinenten aufeinanderprallen.

DIE AMERIKANISCHE AUSSENPOLITIK IN DEN EINZELNEN REGIONEN DER WELT

Die bis jetzt beschriebenen Studien behandelten in erster Linie die organisatorischen, verwaltungstechnischen und funktionalen Gesichtspunkte der amerikanischen Außenpolitik. Wir wenden uns jetzt den regionalen Berichten zu.

Das Foreign Policy Research Institute der University of Pennsylvania in Philadelphia hat die Studie Nr. 3 über *Westeuropa* herausgegeben[1], einen mit Tatsachen angefüllten Bericht, der aber einige anfechtbare politische Behauptungen enthält. Das Institut unterstützt die „harte" Linie gegenüber der Sowjetunion, die von den amerikanischen Regierungen seit dem Ausbruch des Kalten Krieges im allgemeinen verfolgt wurde, und geht sogar noch über sie hinaus.

Auf politischem Gebiet wechseln tiefschürfende Analysen mit allgemein annehmbaren Empfehlungen. Es bedarf kaum der Betonung, daß die europäische

[1]) Vgl. hierzu den Wortlaut der Schlußfolgerungen und Empfehlungen dieser Studie in EA 22/1959, S. D 325—D 335.

politische (und wirtschaftliche) Integration nach den Plänen des Europa der „Sechs" unterstützt werden muß, daß aber keine einzelne Nation und keine Gruppe von Nationen bevorzugt oder diskriminiert werden darf. Wenn wichtige Probleme zu entscheiden oder Verpflichtungen einzugehen sind, dann sollten die Vereinigten Staaten ihre NATO-Partner konsultieren. Konsultationen auf höchster Ebene zwischen den Regierungschefs und auf niedrigeren Ebenen sollten in der Tat regelmäßig abgehalten werden, und ein ständiger Gerichtshof sollte errichtet werden, der Streitigkeiten zwischen den Partnern beilegt.

Der Abschnitt, der die einzelnen Länder beschreibt, enthält dagegen eine Menge umstrittener Behauptungen. Zur deutschen Situation: Bundeskanzler *Adenauer* wird als der einzige „gute Europäer" bezeichnet, der zur Zeit ein hohes öffentliches Amt bekleidet. Seine Außenpolitik wird gebilligt, ohne daß die Probleme Wiedervereinigung und Berlin überhaupt diskutiert werden. Bevor sich Adenauer von der Politik zurückziehe, müßten die Vereinigten Staaten eine Fortsetzung der Integration der Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft sichern. Die Verfasser behaupten, es fehle der Sozialdemokratischen Partei an einer starken Persönlichkeit, die die Wähler für die Partei gewinnen und den rechten und linken Flügel innerhalb der Partei miteinander in Einklang bringen kann — anscheinend kennen sie den Regierenden Bürgermeister von Berlin, Willy *Brandt*, gar nicht. Es ist auch durchaus nicht unbestritten — wenn auch manche Leute dieser Meinung sind —, daß Herbert *Wehner* als der Führer des linken Flügels anzusehen ist.

Der Bericht lobt Präsident *de Gaulle*, daß er Frankreich wieder aufgerichtet hat, aber er bedauert die wachsende französisch-britische Entfremdung, die früher populäre Vorstellung einer kontinentalen Dritten Kraft und die nationalistischen und neutralistischen Tendenzen in Frankreich und anderswo. Abschließend wird in diesem Teil die Regierung der Vereinigten Staaten aufgefordert, die Kolonialmächte zu einer Aenderung ihrer Politik zu drängen, „die qualifizierten abhängigen Völkern den Weg zur Selbstregierung und schließlich zur Unabhängigkeit verlegt".

Auf militärischem Gebiet lehnt das Institut alle „Disengagement"-Vorschläge für eine entmilitarisierte Zone in Europa ab, weil sie erstens die Sicherheit des Westens in Frage stellen, zweitens die internationale Spannung nicht vermindern können und drittens eine ständige Einladung an die Sowjetunion zur gewaltsamen Wiederbesetzung wären. Vielmehr müsse die NATO durch schlagkräftige taktische Verteidigungskräfte verstärkt werden, die in einem begrenzten Krieg kämpfen können, und die Planung müsse die Möglichkeit eines begrenzten Atomkrieges berücksichtigen, in dem die NATO-Partner ihr eigenes atomares Potential haben würden (siehe auch Studie Nr. 8). Die Verfasser meinen, daß die Vereinigten Staaten ihre Atomgeheimnisse mit den NATO-Mächten teilen sollten. Sie sind sich der darin liegenden Gefahren bewußt, argumentieren aber, daß die Verbündeten dafür nicht ihre eigenen Mittel verschwenden sollten.

Sie sagen voraus, daß der sowjetische Druck auf Westeuropa in den nächsten zehn Jahren noch zunehmen werde und daß die Sowjetunion weiterhin versuchen werde, einen Keil zwischen die Vereinigten Staaten und ihre Partner zu treiben. Die sowjetischen konventionellen Streitkräfte und das Mittel der indirekten

Aggression könnten als Drohung gegen den Westen benutzt werden, weil die Sowjets wissen, daß eine atomare Vergeltung wahrscheinlich nicht erfolgen wird. Deshalb sollten die Vereinigten Staaten die Lieferung aller Arten von Waffen an die NATO beschleunigen, um solchen Gefahren vorzubeugen, und sie sollten die Einrichtung einer alliierten Gemeinschaft für die Forschung, Produktion und Finanzierung von Rüstungsmaterial vorschlagen. Erst wenn das Gleichgewicht der konventionellen Bewaffnung wiederhergestellt ist, werde der Westen in einer vorteilhafteren Position für die Verhandlungen über eine begrenzte Abrüstung sein. Die Verfasser, die offenbar nicht sehr optimistisch sind, widmen den Möglichkeiten zur Abrüstung einen einzigen Abschnitt. Es fragt sich, ob das gerechtfertigt ist.

Auf wirtschaftlichem Gebiet nehmen die Verfasser eine entschieden konservative Haltung ein. Die relative Wohlstandswelle in Europa wird als Ausdruck hoher Zuwachsraten gesehen. Aber mögliche Ueberschüsse könnten zu attraktiven sowjetischen Handelsangeboten führen, denen sich nur ein vereintes Westeuropa entziehen kann, das sich über gewisse Grundregeln geeinigt und eine wachsende Aufnahmefähigkeit der Märkte der freien Welt zur Verfügung hat. Konkret wird vorgeschlagen, daß in dieser Zeit wirtschaftlicher Kriegführung die Vereinigten Staaten ihre Verbündeten zu überzeugen suchen, daß der Begriff der „strategischen Güter“ viel weiter ausgelegt werden und „alle Güter einschließen muß, die einen Beitrag zum Industrie- und Handelspotential des chinesisch-sowjetischen Blocks darstellen können“. Wörtlich genommen, würde dieser bemerkenswerte Vorschlag beinahe den gesamten Handel zwischen den beiden Blöcken zum Erliegen bringen. Weder die amerikanische Regierung noch ihre Verbündeten würden wahrscheinlich jemals solch einen Vorschlag annehmen. Unter anderen Vorschlägen, die wohl ebenfalls nicht angenommen werden, ist derjenige, daß der Westen kommunistischen Ländern keine Kredite einräumen und daß er ihnen nur ein Minimum an Investitionsgütern verkaufen und sich statt dessen auf den Verkauf von Konsumgütern konzentrieren solle.

Realistischer sind folgende Vorschläge: Es solle eine gemeinsame Anstrengung des Westens unternommen werden, um bei der wirtschaftlichen Entwicklung anderen Regionen zu helfen. Darüber hinaus sollten die Handelsbeziehungen verstärkt werden, um die neuen Länder aufzubauen und eine dauernde Versorgung mit Rohstoffen zu sichern. Diese Anstrengungen könnten aber gehemmt werden, wenn die Teilung Europas in zwei rivalisierende wirtschaftliche Blöcke andauert. Seltsam genug ist aber, daß die hohen Zölle, die den amerikanischen Markt schützen und viele europäische Güter heraushalten, nicht als eine weitere Ursache von Reibungen innerhalb der westlichen Allianz erwähnt werden.

Daß dieser Bericht ziemlich umstritten ist, liegt in der Natur der Sache. Er wird aber jedenfalls die Grundlagen einer lebhaften Diskussion über die Mittel und Wege liefern, die Bindungen zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa zu festigen und der sowjetischen Bedrohung entgegenzutreten.

Eine gemeinsame Forschungsgruppe der Universitäten Columbia und Harvard bearbeitete die Studie Nr. 11 über *die Sowjetunion und Osteuropa*. Wissenschaftler der russischen Institute beider Universitäten legen hier einen objektiven Ueberblick über die gegenwärtige Situation und die zukünftigen Aussichten vor.

In Osteuropa müssen die Satellitenstaaten in Anbetracht ihrer starken Abhängigkeit von der Sowjetunion mit einem schmerzhaften Wechsel zwischen Unterdrückung und Lockerung in der sowjetischen Politik ihnen gegenüber rechnen. Obwohl es den kommunistischen Regimen nicht gelingt, auf osteuropäischem Boden Wurzel zu schlagen, sind neue Aufstände in Anbetracht der gemachten Erfahrungen unwahrscheinlich. Es mag einigen Widerstand in der Bevölkerung geben, aber wahrscheinlicher ist eine partielle Anpassung an das Regime, die zu einem größeren Maß an Stabilität führen dürfte. Auf der anderen Seite könnte sich gemäß dem polnischen Beispiel eine größere Differenzierung entwickeln. Wenn die amerikanischen Politik auch nicht darauf abzielen sollte, Krisen in diesem Gebiet hervorzurufen, so könne sie es sich andererseits nicht leisten, es völlig zu ignorieren. Die sowjetische Unterjochung von unabhängigen Staaten könne den Vereinigten Staaten als wirkungsvoller Gegenbeweis gegen die sowjetischen Behauptungen von einem westlichen Kolonialismus dienen. Die amerikanische These von der „Befreiung" diene jedoch keinem nützlichen Zweck, was sich am ungarischen Volksaufstand gezeigt habe. Wichtiger wäre es, genau über die Entwicklungen in Osteuropa zu berichten in der Hoffnung, damit einige Exzesse zu verhüten. Von begrenzter, aber nützlicher Bedeutung wäre eine Erweiterung der Kontakte und des Austauschs kultureller, erzieherischer, wirtschaftlicher und technischer Natur. Die Abschnitte über Osteuropa sind verhältnismäßig kurz und enthalten unglücklicherweise keine Länderkapitel, die dem Bericht erst Hintergrund und Tiefe gegeben hätten.

Gegenüber der Sowjetunion sehen sich die amerikanischen verantwortlichen Politiker vor zwei Alternativen gestellt: entweder mehr mit Moskau zu verhandeln in der Hoffnung, daß sich daraus ein bedeutsamer Wandel in der sowjetischen Politik ergeben möge, oder gar nicht zu verhandeln in der Furcht, daß eine vorzeitige Entspannung zu verhängnisvollen Konzessionen des Westens führen könnte. Die Sowjets versuchen diejenigen zu bestärken, die der ersten Alternative zuneigen (zumindest vor der mißglückten Gipfelkonferenz von 1960) und spielen die Melodie der friedlichen Koexistenz, wenn sie eine Atempause brauchen, bevor sie in eine neue militante Periode eintreten. In ihrer kurzfristigen Politik gegenüber den sogenannten kapitalistischen Ländern sind die Sowjets weniger an einer sozialen Umgestaltung interessiert als an einer Aenderung der politischen Linie, wozu sie beispielsweise den Nationalismus anstacheln, der einen Keil in das westliche Bündnis treiben würde. Im allgemeinen zielen sie natürlich darauf ab, die Verteilung der Machtgewichte in der Welt zu ändern. Gegenüber den Entwicklungsländern schlagen sie Kapital aus der revolutionären Welle, die den Kolonialismus fortspült, und seit 1954 haben sie die Bedeutung der neutralistischen Bewegung für ihre Politik erkannt. Schließlich besteht für sie keine zwingende Notwendigkeit, Gebiete zu erobern, wenn sie durch die Manipulation dieser politischen Kräfte dem Westen den Zugang zu lebenswichtigen Rohstoffen und Märkten verwehren können. Kurz, die Politik gegenüber den entwickelten Industrieländern und den weniger entwickelten Ländern weist eine Kontinuität von Aktionen und Ideen auf, innerhalb deren die Begriffe „friedliche Koexistenz" und „Kalter Krieg" nur Schlagworte sind.

Es ist nicht nötig, ausführlich bei den militärischen und wirtschaftlichen Problemen zu verweilen; sie wurden schon in früheren Studien behandelt. Daß

sie die politischen Probleme ergänzen, braucht nicht besonders betont zu werden. Einige innere wirtschaftliche Schwierigkeiten könnten entstehen: Menschenmangel, kostspielige Ueberalterung der Maschinen und Erschöpfung von Bodenschätzen; aber dem dürften auch Posten auf der Aktivseite gegenüberstehen: ein stabileres Reservoir an besser ausgebildeten und erzogenen Arbeitskräften und größere Rationalisierung.

Die Verfasser stellen wichtige Fragen. Welche Wirkungen werden innenpolitische Wandlungen auf die sowjetische Außenpolitik haben? Wird das System sich läutern? Die Sowjetunion hat sich seit 1953 gewandelt. Die Zwangsarbeit ist kein notwendiger Bestandteil des Systems mehr. Der Wohlstand der Bevölkerung ist gestiegen. Die Verwaltung wurde dezentralisiert; die Intellektuellen erhielten eine gewisse Selbständigkeit; die Ideologie macht einen Aufweichungsprozeß durch, und es gibt jetzt mehr Kontakte mit dem Westen. Weil die herrschende Partei alle Gruppen straff kontrolliert, sind diese Wandlungen nicht einem Druck von unten zuzuschreiben, sondern der Notwendigkeit einer Leistungssteigerung und einer Billigung des Regimes durch die Massen. Obwohl Nachfolgekrisen stets im Bereich des Möglichen liegen, nehmen die Verfasser an, daß die Ergebenheit der Massen wachsen wird, wenn mehr Anreize an die Stelle des Zwanges treten. Das sind die Erwartungen, die nach Ansicht der Verfasser die für die amerikanische Politik verantwortlichen Staatsmänner hegen sollten, um sich einem Auf und Ab von Optimismus und Pessimismus zu entziehen.

Die sowjetische Außenpolitik wird weit weniger von inneren als von äußeren Entwicklungen beeinflußt. Die Aktivität oder Inaktivität des Westens hat einen Einfluß auf die weiteren sowjetischen Schritte. Wenn die Vereinigten Staaten danach streben, daß in der Umwelt politische Freiheit und wirtschaftlicher Fortschritt zunehmen, und wenn die Sowjetunion danach strebt, nichtkommunistische Länder zu bekehren und dem „sozialistischen Lager" einzuverleiben, dann liegt der Same des Konflikts in den aufeinanderprallenden Ideologien und Zielen. Die Waagschalen können zugunsten der Vereinigten Staaten ausschlagen, wenn sie die folgenden sechs Grundforderungen berücksichtigen:

1) im amerikanischen Volk das Verständnis für die grundsätzliche Natur des Konflikts zu wecken;

2) die Sowjetunion an jeder weiteren Expansion zu hindern;

3) ein militärisches Machtgleichgewicht herzustellen und aufrechtzuerhalten;

4) die Möglichkeiten zur Regelung schwebender Probleme durch Verhandlungen zu erforschen;

5) günstige Gelegenheiten auszunutzen, die sich aus Dilemmas und Irrtümern der sowjetischen Politik ergeben;

6) das wirtschaftliche und politische Wachstum in den unterentwickelten Ländern voranzutreiben.

Wenn die Sowjets merken, daß ihre Erwartungen durchkreuzt werden, kann es durchaus sein, daß sie ihre Politik ändern.

Diesen Grundforderungen wird kaum jemand widersprechen. Schwieriger ist allerdings, sich über die Methoden zu ihrer Verwirklichung zu einigen. Man könnte zum Beispiel fragen, welche Probleme speziell in Zukunft durch Verhand-

lungen geregelt werden könnten. Die Verfasser geben keinen anderen Anhaltspunkt, als von der Notwendigkeit einer Regelung von politischen und territorialen Fragen zu sprechen. Aber sie erwarten nur einen begrenzten Erfolg von solchen Verhandlungen, und sicherlich erwarten sie von ihnen nicht, daß sie ein Ende des Kalten Krieges bringen. Trotz einer gewissen Begrenzung der behandelten Gebiete ist dieser Bericht ein bedeutsames Dokument.

Das Institute for Mediterranean Affairs in New York hat die ursprünglich geplante Studie über die amerikanische Außenpolitik im Mittleren Osten verfaßt, aber aus nicht genannten Gründen wurde der Bericht nicht veröffentlicht. Statt dessen erarbeiteten Beamte des Ausschusses eine Ersatzstudie Nr. 13 über den *Mittleren Osten*.

Der Bericht spiegelt die Eile wider, in der er geschrieben werden mußte, um im Juni 1960 zur Veröffentlichung fertig zu sein. Es sind nur 51 Seiten Text, aber 62 Seiten Anhang (einschließlich eines interessanten Berichts des Stabschefs der Waffenstillstandskommission der Vereinten Nationen über Zwischenfälle in einem Abschnitt der entmilitarisierten Zone zwischen Israel und Syrien). Ein großer Teil des Textes besteht aus langen Zitaten bekannter Persönlichkeiten, die Fachleute für den Mittleren Osten sind. So tragen die anonymen Verfasser nur wenig eigene Ideen bei, die helfen könnten, einige der dringendsten Probleme zu lösen. Der Bericht hat noch weitere Schwächen. Der geographische Bereich ist beschränkt auf die Vereinigte Arabische Republik, den Irak, Libanon, Jordanien und Israel. Folglich beschreibt kein Bericht in dieser Reihe in ausreichendem Maße die nordafrikanischen Gebiete, die Staaten der arabischen Halbinsel, den Iran und Afghanistan. Außerdem erfahren einige Hauptprobleme eine auffallend kurze Behandlung — wie beispielsweise die ägyptische Blockade der israelischen Schiffahrt durch den Suezkanal —, während andere in angemessenem Umfang und sachlich behandelt werden. Dazu gehören eine Analyse des Nationalismus in dieser Region, die verwickelte und spannunggeladene Rivalität zwischen Kairo und Bagdad, die Rolle der Sowjetunion im Mittleren Osten und das Flüchtlingsproblem in Palästina.

Wovon geht der Bericht aus, und welche Schlußfolgerungen zieht er? Die Araber streben nach Kraft und Würde, den Elementen des Nationalismus, die sie unter der fremden Herrschaft nicht besaßen, die sie aber auch jetzt kaum erreichen können, weil nun einmal die traditionellen Rivalitäten und dynastischen Fehden bestehen. Daher müsse es das Ziel des Westens sein, in diesem Gebiet Stabilität zu erreichen, denn nur dann werde man einen modus vivendi zwischen Israel und Aegypten erreichen und die Sowjets heraushalten können. Der Westen müsse die Initiative ergreifen zu einer Zeit, in der seiner Politik mit mehr Sympathie begegnet wird als früher und in der der chinesisch-sowjetische Block einige Sympathie verloren hat. Die westlichen Ziele können erreicht werden, wenn wirtschaftliche Hilfe angeboten wird, die frei ist von militärischen und politischen Bindungen.

Der Streit zwischen den arabischen Staaten und Israel kann nur beigelegt werden, wenn das Problem der Palästinaflüchtlinge gelöst wird. Darum sollte die Schlichtungskommission für Palästina bald einen Bericht über den jüngsten Stand dieser Anglegenheit vorlegen, der zur Grundlage diplomatischer Verhandlungen werden kann. Eine mögliche Lösung wäre, den Flüchtlingen die freie Wahl der

Niederlassung zu gewähren, einschließlich Israels und der Länder außerhalb des Mittleren Ostens. Schließlich empfehlen die Verfasser, mehr Spezialisten für den Mittleren Osten in den Vereinigten Staaten heranzubilden, die eine „Politik der Geduld und Findigkeit“ in diesem Pulverfaß führen können.

Der Bericht liefert dem Leser einen weiten Rahmen, enthält aber keinen phantasievollen Aktionsplan. Es bleiben viele Fragen offen. Welche Art wirtschaftlichen Hilfeprogramms sollte entwickelt werden? Wie ist es mit regionalen Programmen? Wie können die krassen Gegensätze von Armut und Reichtum ausgeglichen werden? Darauf geben die Verfasser im einzelnen keine Antwort.

Das Program of African Studies der Northwestern University in Evanston (Illinois) behandelt in der Studie Nr. 4 über *Afrika* hauptsächlich das Gebiet südlich der Sahara. Die Studie enthält viele kritische Stellungnahmen zur amerikanischen Politik gegenüber diesem in politischer Gärung befindlichen Kontinent. Die Verfasser vertreten entschieden den Standpunkt, daß die Vereinigten Staaten eine negative, von Fall zu Fall bestimmte Politik, die sich zwangsläufig in erster Linie auf Gegenmaßnahmen zur kommunistischen Infiltration beschränkt, aufgeben sollen, um statt dessen eine größere Einsicht in die Bestrebungen der Völker zu entwickeln. Wenn die Vereinigten Staaten Afrikas aktive Teilnahme am Ost-West-Konflikt verlangen oder wenn ihre Politik zuweilen in europäischen Hauptstädten gemacht zu werden scheine, die als Zentren des Kolonialismus gelten, dann würden sie sich die Afrikaner entfremden. Das soll nicht heißen, daß die Vereinigten Staaten den neuen afrikanischen Staaten immer recht geben müßten, aber daß sie ihr Wohlwollen gewinnen können, wenn sie ihnen mehr Sympathie, Ideen und Mut entgegenbringen. Der schnelle Wandel mache eine größere Kenntnis dieses Gebiets und die Anerkennung der Tatsache erforderlich, daß die Afrikaner und nicht die Weißen die politischen Führer von morgen sein werden. Es soll auch heißen, daß die Rassenkonflikte innerhalb von Staaten friedlich beigelegt werden sollten, wenn notwendig auch mit Hilfe des amerikanischen Einflusses, und daß die Austausch- und Erziehungsprogramme erheblich erweitert werden, daß mehr Lehrkräfte nach Afrika geschickt werden, neue Schulen und Universitäten gegründet werden und gleichzeitig Stipendien zum Studium in den Vereinigten Staaten zur Verfügung gestellt werden.

Der Bericht empfiehlt Bemühungen zur Entwicklung von regionalen Programmen nach dem Muster des Colombo-Plans, in denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, das britische Commonwealth, die Vereinigten Staaten und andere Länder ihre Kräfte mit denen der afrikanischen Staaten vereinigen könnten. Zuwendungen, Anleihen und technische Hilfe der Vereinigten Staaten sollten dazu beitragen, eine „Infrastruktur“ auf dem Gebiet des Verkehrs, des Nachrichtenwesens, des Gesundheitswesens und der Erziehung zu schaffen. Von gleicher Bedeutung ist es, Probleme der Bodenmelioration und Methoden des Anbaus, der Verarbeitung und der Verteilung von Feldfrüchten zu untersuchen.

Der Bericht gibt zu, daß die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren schon wachsendes Interesse an Afrika gezeigt haben, spricht aber die Warnung aus, daß „es in Afrika wesentlich darum geht, in welcher Richtung die neuen afrikanischen Staaten sich orientieren werden, wovon letztlich die Frage abhängt, ob sie zum Weltfrieden beitragen oder ihm im Wege stehen“.

Die Conlon Associates, Ltd. in San Francisco hat die Studie Nr. 5 über *Asien* herausgegeben, die hauptsächlich von drei Professoren der University of California verfaßt wurde. Ihre Empfehlungen entsprechen denen anderer Studien — die Vereinigten Staaten sollten in stärkerem Maße den wirtschaftlichen Fortschritt, den sozialen Wandel und die kulturellen Wechselbeziehungen fördern —, aber ihre Ansichten über die Methoden sind anders und zuweilen umstritten. Zum Beispiel empfehlen sie, die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit der Sowjetunion in Hilfeprogrammen für Asien zu prüfen oder die regionale Zusammenarbeit durch die Errichtung regionaler Aemter und technischer Zentren voranzutreiben, was „einer Ausbreitung der militärisch orientierten SEATO auf nichtmilitärische Gebiete weitaus vorzuziehen" sei. Die amerikanischen Ziele würden nicht erreicht, wenn man Asien hauptsächlich als Bollwerk gegen den Kommunismus ansehe. Daher müßte die Rolle der amerikanischen Streitkräfte und Stützpunkte dort überprüft werden. Das Reservoir an Wohlwollen, das die Vereinigten Staaten in diesem Gebiet besitzen, könne nur bewahrt werden, wenn man die Mentalität der Asiaten bei der Ausarbeitung der Programme in Rechnung stellt, wenn die Vereinigten Staaten die Probleme mit asiatischen Augen betrachten und lösen und nicht mit den Begriffen ihrer eigenen Erfahrung, wenn die Vereinigten Staaten in ihrem Informationsprogramm den Nachdruck auf ihre kulturelle Arbeit und auf die Dynamik einer sich wandelnden Gesellschaft legen statt auf ihren materiellen Wohlstand und wenn schließlich auch Kenntnisse, Erfahrungen und Mittel aus privaten Quellen ausgenutzt werden. Auf jeden Fall warnen die Verfasser vor den begrenzten Einflußmöglichkeiten der Vereinigten Staaten auf die dortigen Kräfte. Wenn dies nicht verstanden werde, werde es Enttäuschungen geben.

Der Bericht behandelt die drei Hauptgebiete Asiens getrennt. Für Südasien enthält er sachkundige Zusammenfassungen der Entwicklung in Pakistan, Indien, Ceylon und Nepal. Hier sind einige Grundlinien, denen die amerikanische Regierung nach Ansicht der Verfasser folgen sollte: Pakistan eine Verminderung seiner Armee vorzuschlagen, damit für die wirtschaftliche Entwicklung dringend benötigte Mittel frei werden; hartnäckige Streitigkeiten, wie beispielsweise Kaschmir, regeln zu helfen; die Zahl der Länder zu vermehren, die das wirtschaftliche Entwicklungsprogramm Indiens unterstützen; Indien als Partner zu behandeln und nicht als Schachfigur im Kalten Krieg; in Ceylon eine behutsame Wirtschaftshilfepolitik zu verfolgen, bis eine politische Stabilisierung eingetreten ist; die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit nach dem Muster des Colombo-Plans zu entfalten.

Südostasien ist ein Gebiet von großer Vielfalt, wo regionale Interessen nur mit Schwierigkeit gefördert werden können und wo autoritäre Tendenzen die Hoffnungen auf eine demokratische Regierungsform als verfrüht erscheinen lassen. Es gibt dort viele Reibungspunkte. Was das Erziehungswesen anbelangt — das gilt übrigens auch für die anderen Gebiete —, so haben es die jungen Akademiker schwer, verantwortliche Posten zu erlangen. Wenn sie aber nichts als schlecht bezahlte Rädchen einer aufgeblähten Regierungsbürokratie werden, so sind sie natürlich für radikale Ideen empfänglich. Die Regierungen sind nicht fähig, ihre Versprechungen über die Bekämpfung der Korruption zu erfüllen oder den Lebensstandard zu heben.

Was ist zu tun? Die höher entwickelten Industrieländer und die Vereinten Nationen müssen zu Hilfe kommen. Die sowjetischen und chinesischen Beispiele einer industriellen Entwicklung werden in diesen Ländern genau beobachtet, aber obwohl sie auf den ersten Blick ganz attraktiv und brauchbar erscheinen, sind sie wegen ihrer Beschränkung der Freiheit weniger erwünscht, als es ursprünglich den Anschein hatte. Die amerikanische Politik muß von der Taktik des Lückenstopfens zur Entwicklung einer Interessengemeinschaft übergehen. Hier verspricht eine funktionale Methode, wie beispielsweise die Entwicklung des Stromgebietes des unteren Mekong unter der Leitung von Missionen der Vereinten Nationen und der Vereinigten Staaten, mehr Erfolg als regionale Programme, die nicht in Angriff genommen werden können, solange die nationalen Probleme noch nicht gelöst sind. Darum sollte der Schwerpunkt der Entwicklungsvorhaben in einem Lande liegen, das die geringsten Schwierigkeiten bietet und am ehesten Erfolge verspricht.

Besondere Analysen über Japan, Okinawa, Korea, Formosa und das kommunistische China umfaßt das Kapitel über Nordostasien. In diesem Ueberblick soll nur auf die beiden letztgenannten Gebiete eingegangen werden. Zehn Jahre lang ist die amerikanische Politik gegenüber Formosa und dem kommunistischen China nun schon die Quelle einer leidenschaftlichen Kontroverse in amerikanischen politischen Kreisen gewesen. Die Empfehlungen dieses Berichts (in erster Linie von Prof. R. A. *Scalapino*, der diesen Abschnitt verfaßt hat) haben schon zu neuen Kontroversen unter den Asienspezialisten in den Vereinigten Staaten geführt. Wegen der zahlreichen Imponderabilien und veränderlichen Größen ist es schwierig vorauszusagen, ob die amerikanische Regierung diese Empfehlungen in Zukunft akzeptieren wird.

Drei Alternativen wurden erwogen. Die erste Alternative ist die bisherige Politik der Vereinigten Staaten, eine Eindämmungspolitik, die China durch die politische Nichtanerkennung und ein wirtschaftliches Embargo isoliert. Der Verfasser leugnet nicht den unmoralischen Charakter des kommunistischen Regimes Chinas, lehnt aber diese Alternative auf lange Sicht ab. Warum? Es sei von höchster Wichtigkeit, mit dem chinesischen Volk in Verbindung zu stehen und ihm ein günstiges Bild von den Vereinigten Staaten zu geben. Nur mit der Sowjetunion, nicht aber mit dem kommunistischen China zu verhandeln, sei gefährlich. Durch die Anerkennung Chinas werde die Möglichkeit vergrößert, daß es von der Sowjetunion weniger abhängig wird, wodurch die Spannungen und Reibungen innerhalb des Ostblocks vergrößert würden.

Die zweite Alternative ist die Normalisierung der Beziehungen, die zu diplomatischer Anerkennung der Pekinger Regierung und zu ihrer Zulassung zu den Vereinten Nationen führen würde. Formosa würde dann als eine gesonderte Republik fortbestehen, deren Sicherheit weiter von den Vereinigten Staaten garantiert würde. Es würde einen Sitz in der Vollversammlung der Vereinten Nationen erhalten.

Die dritte Alternative muß nach Ansicht des Verfassers mit der zweiten verbunden werden. Es ist die Prüfung und Erörterung der anstehenden Streitfragen, um die Bereitwilligkeit des kommunistischen China zur Koexistenz mit den Vereinigten Staaten auf die Probe zu stellen. Eine realistischere und

dynamische, trotzdem aber feste Politik werde die Unterstützung der größeren westlichen Länder finden und sollte in Anbetracht der wachsenden Rolle Chinas in internationalen Fragen und in Anbetracht seiner expansionistischen Politik eingeleitet werden.

Dieser Bericht über Asien macht klar, daß trotz gewisser gemeinsamer Grundprobleme jedes Land seine spezifischen Probleme hat, die nur gelöst werden können, wenn eine Politik verwirklicht wird, die speziell auf jedes einzelne Land zugeschnitten ist.

Der letzte Bericht, der in diesem Ueberblick behandelt werden soll, steht technisch außerhalb des Rahmens der bisher zitierten Berichte. Die University of New Mexico School of Inter-American Affairs in Albuquerque (New Mexico) fertigte eine Studie Nr. 1 über *die politische Entwicklung in Lateinamerika nach dem Zweiten Weltkrieg* an. Es ist eine von acht Studien, die von privaten Organisationen und Universitäten für den Unterausschuß für Fragen der amerikanischen Republiken des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten verfaßt wurde[2].

Diese Berichte über Lateinamerika werden die direkt für den Ausschuß verfaßten Studien ergänzen, denn sie sollen alle einem „umfassenden und langfristigen Ueberblick über die amerikanische Außenpolitik" dienen. Es ist vielleicht bezeichnend, daß, wenn einmal die lateinamerikanischen Berichte vollständig vorliegen werden, diese Region viel gründlicher analysiert sein wird als jede andere. Dieses Ungleichgewicht kann erklärt werden durch das traditionelle Interesse der Vereinigten Staaten an ihren südlichen Nachbarn (aber warum keine besondere Studie über ihren nördlichen Nachbarn — Kanada?) und — wie im Bericht ausdrücklich erwähnt — durch die Zwischenfälle während der Reise des Vizepräsidenten Richard *Nixon* durch Lateinamerika.

Der Bericht der Universität von New Mexico hat mit den meisten anderen eines gemein: er ist höchst kritisch gegenüber der Politik, die — in diesem Falle — in Lateinamerika verfolgt wird. Und für diese Kritik gibt es gute Gründe. Zu oft hat die Regierung in der Vergangenheit autoritäre Militärregime unterstützt. Wenn die Demokratie gedeihen soll, müssen auch mit stärkerem Nachdruck demokratische Regierungen unterstützt werden. Außerdem ist es unvernünftig, eine militärische Führungsgruppe zu unterstützen, denn sie kann schon morgen gestürzt sein. Deshalb müssen die militärischen Hilfeprogramme, die dazu bestimmt waren, die Freundschaft der Militärs zu gewinnen, allmählich verringert werden und durch eine Abrüstungspolitik ersetzt werden. Die Verfasser sehen in diesem Vorschlag kein Risiko, weil die kommunistische Drohung von außen „gegenwärtig keine wirkliche Gefahr" sei, während die inneren Gefahren mehr ein Problem der Polizei als des Militärs seien. Auf jeden Fall stelle das bescheidene Kriegspotential Lateinamerikas nur einen unbedeutenden Beitrag zur Sicherheit des amerikanischen Kontinents dar. Außerdem bedeuteten diese Militärapparate für diese mit Armut geschlagenen Nationen schreckliche finanzielle Belastungen, worauf bisher viel zuwenig hingewiesen worden sei.

[2]) Die anderen geplanten Titel dieser Serie sind: Problems of Economic Development; Commodity Problems; Latin American Activities of U.S. Business and Labor; United States-Latin American Economic Relations; Soviet Bloc Activities and Their Implications for United States-Latin American Relations; The Organization of American States; Organization of the U.S. Government for Dealing with Latin American Affairs.

Der Spannung des Kalten Krieges könnten die Vereinigten Staaten am besten begegnen, wenn sie die gegenwärtige soziale Revolution verstehen. Die lateinamerikanischen Staaten sind aufgebracht über ihren dürftigen Anteil an der amerikanischen Wirtschaftshilfe im Verhältnis zu Europa und Asien, und sie hassen die „Geschäftsmentalität“, die das amerikanische wirtschaftliche Denken beherrscht. Sie möchten langfristige, niedrig verzinsliche Wirtschaftshilfen haben. Schließlich nehmen sie den Vereinigten Staaten gelegentliche Rückfälle in die Interventionspolitik übel.

Darum muß südlich der Grenzen der Vereinigten Staaten auf politischem, militärischem und wirtschaftlichem Gebiet viel getan werden, wenn man die Freundschaft dieser Völker gewinnen will.

ZUSAMMENFASSUNG

Im ganzen gesehen, ist eine periodische Ueberprüfung der Außenpolitik einer Nation, in der sinnvoll gefragt wird: „Was haben wir bis jetzt getan und wie soll es weitergehen?“, trotz der hohen Kosten von einigem Wert. In diesen umfangreichen Berichten werden mittels einer sachverständigen Kombination von deskriptiver, interpretierender und analysierender Darstellung die Antworten gegeben. Ob die im allgemeinen wohlbegründeten politischen Empfehlungen wirklich angenommen werden, bleibt abzuwarten.

Es werden viele Schwierigkeiten auftreten. Empfehlungen sind nur dann von Nutzen, wenn sie am richtigen Ort und zur rechten Zeit angewendet werden. Aber Zeit und Ort sind schwer zu fassen, und die Ereignisse haben die vertrackte Eigenschaft, nicht immer in die politischen Vorstellungen hineinzupassen. Das gilt besonders, wenn die Politik so häufig unvorhersehbare Aktionen anderer Staaten oder schnell aufeinanderfolgende Weltereignisse in Betracht ziehen muß. Daher können die Empfehlungen nicht zu speziell gehalten sein. Wenn andererseits die Empfehlungen zu allgemein wären, würde ihr Wert entsprechend abnehmen, und man hätte keine Antwort auf die Frage, wie die Vereinigten Staaten reagieren sollten, wenn eine Krise, beispielsweise in einem kleinen asiatischen Land, ausbricht. Fast alle Berichte halten den goldenen Mittelweg zwischen dem Allgemeinen und dem Speziellen.

Alle legen Zeugnis ab von den schwierigen Problemen, denen sich eine westliche Großmacht im 20. Jahrhundert gegenübersieht. Keine Nation kann ihrer Verantwortung ausweichen angesichts der tragischen Armut und des Elends, die noch die Mehrheit der Menschen bedrücken. Die Vereinigten Staaten haben begonnen, ihre Verantwortung anzuerkennen, wenn sie auch oft ihre Außenpolitik zu sehr den Erfordernissen des Kalten Krieges untergeordnet haben. Unter manchen Gründen ist dies einer, warum die Vereinigten Staaten mögliche Freunde verloren haben. Wenn ein Großteil der Empfehlungen, die vom politischen über das militärische und das wirtschaftliche bis zum sozialen Gebiet und von einem Kontinent zum anderen reichen, von der Exekutive und der Legislative der Vereinigten Staaten rasch akzeptiert und, was ebenso wichtig ist, vom amerikanischen Volk unterstützt wird, dann könnten die Hoffnungen auf eine bessere Welt weniger utopisch erscheinen. Aber natürlich können die Vereinigten Staaten die Last nicht allein tragen, sie brauchen die uneingeschränkte und harmonische Mitarbeit aller Nationen, die in der Lage sind zu helfen.

Strategische Informationen

Aufgaben und Probleme der Nachrichtendienste

Von Helmut Bohn

Roger *Hilsman,* „Strategic Intelligence and National Decisions", Glencoe, Illinois: The Free Press 1956. 187 Seiten.

Harry Howe *Ransom,* „Central Intelligence and National Security", Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1958. 287 Seiten.

Washington *Platt,* „Strategic Intelligence Production — Basic Principles", New York: Frederick A. Praeger 1957. 302 Seiten.

Ronald *Seth,* „Secret Servants — A History of Japanese Espionage", New York: Farrar, Straus and Cudahy 1957. 278 Seiten.

F. O. *Miksche,* „Secret Forces — The Technique of Underground Movements", London: Faber and Faber Limited 1950. 181 Seiten.

David J. *Dallin,* „Soviet Espionage", New Haven: Yale University Press 1955. 588 Seiten.

Gleichgültig, ob die von Präsident *Eisenhower* geforderte Politik des „offenen Himmels" richtig als „das Ende der Spionage" oder böswillig als „die totale Spionage" definiert wird, in einer Welt des Mißtrauens will niemand auf die Sammlung von Informationen verzichten. Aber wie müssen die Informationen, wenn sie offen oder geheim gesammelt sind, eingeschätzt werden? Und wenn sie zur großen, alles berücksichtigenden Weltlage verwendet sind, welche Konsequenzen können und werden die Politiker daraus ziehen? Kann man die Zukunft vorhersagen? Das sind einige Fragen, die die Leiter der Nachrichtendienste beschäftigen — wie aus einer Reihe von unterschiedlichen, aber beispielhaften Büchern hervorgeht, die alle im Westen erschienen sind. Im Osten gibt es keine ernst zu nehmenden Publikationen über dieses Feld. Zur Darstellung der grundsätzlichen Probleme genügte die Beschränkung auf die amerikanischen und sowjetischen Verhältnisse.

Die westliche Haltung in der Frage der Nachrichtenbeschaffung wurde in der Erklärung des amerikanischen Außenministeriums zum sowjetischen Luftzwischenfall vom 1. Mai 1960 deutlich: „Die Notwendigkeit einer solchen Tätigkeit als Maßnahme der legitimen nationalen Verteidigung wird durch die übertriebene Geheimhaltung deutlich, die von der Sowjetunion im Gegensatz zur freien Welt geübt wird[1]." Die freie, demokratische Welt ist grundsätzlich verpflichtet und gewohnt, ihre Angelegenheiten in aller Offenheit zu betreiben und zu behandeln. Davon profitiert der potentielle Gegner, der selbst alle eigene Tätigkeit gewissermaßen zum Staatsgeheimnis erhoben hat. Grundsätzlich steht die marxistisch-leninistische Welt der „Nachrichtensammlung" näher: Wo alles geplant wird, muß vorher auch alles gewußt werden. Aber die Verleugnung der eigenen

---

[1]) Vgl. *The New York Times,* International Edition, Nr. 37 360, 9. Mai 1960.

Sammlung von Informationen über fremde Mächte ist in den kommunistischen Ländern, wo die Politik nur die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln ist, geradezu selbstverständlich.

Nachrichtendienste im Wandel der Zeiten

Die Beschaffung von Nachrichten über den Gegner (aber auch den Freund) vor der eigenen Entscheidung wurde schon immer von den Machthabern als Notwendigkeit erkannt und betrieben (*Ransom*, S. 45 ff.). Im sechsten Jahrhundert v. Chr. pries der chinesische Militärtheoretiker Sun Tschu das „Vorherwissen", mit dem der „weise Souverän" und der „gute General" Siege erringen, die außerhalb der Reichweite „gewöhnlicher Krieger" liegen. Der Erfolg Dschingis-Khans im dreizehnten Jahrhundert wird zu einem beträchtlichen Teil einem Nachrichtendienst zugeschrieben, der bei den Mongolen wie bei allen aggressiven Mächten gut organisiert war und sich nicht nur auf die Erkundung von militärtaktischen Geheimnissen beschränkte, sondern bereits die Sammlung „offener" Nachrichten über nichtmilitärische Zusammenhänge — wie etwa die verwandtschaftlichen Beziehungen der damaligen europäischen Fürsten — einbezog. Einen großen und wirkungsvollen Nachrichtendienst — mit einem Netz von Spionen über ganz Europa, mit einer verschlüsselten Nachrichtenübermittlung, aber auch mit einer Spionageabwehr — hat der englische Staatssekretär Sir Frances Walsingham im Elisabethanischen Zeitalter entwickelt.

Aber das modernere, bis zur Perfektion getriebene Spionagesystem, dessen Zeitalter allmählich zu Ende geht, soll erst von Friedrich dem Großen und, ein Jahrhundert danach, von dem Deutschen Wilhelm Stieber, dem späteren Chef der Preußischen Geheimen Feldpolizei, entwickelt worden sein (*Hilsman*, S. 18 f.; *Ransom*, S. 48; *Seth*, S. 16—42). Dieses System, das insbesondere auch die Japaner übernommen und bis zur Vollendung gebracht haben (*Seth*, S. 43), war im wesentlichen auf den Krieg, das heißt auf die tatsächliche bewaffnete Auseinandersetzung, eingestellt und maß zudem einer Einzelnachricht — z. B. der Meldung über die Zusammenziehung der amerikanischen Flotte bei Pearl Harbor — strategische, das heißt im Großen entscheidende Bedeutung bei.

Mit der Entwicklung zum totalen Krieg, der alle Kräfte einer kriegführenden Nation beansprucht, den ganzen Erdball zum Kriegsschauplatz macht und — nach der kommunistischen Lehre von der Weltrevolution — den Frieden nur als eine Art Waffenstillstand im Militärischen erscheinen läßt, während auf allen anderen Gebieten die Auseinandersetzung weitergeht, erhielt auch die Aufklärung umfassende Aufgaben. Sie darf im Frieden nicht schwächer sein als im Kriege. Sie muß alle Gebiete — auch die Wirtschaft, die sozialen und kulturellen Verhältnisse — erkunden. Alles Wissen dieser Welt aber vom Standpunkt eines strategischen Nachrichtendienstes zu sammeln, einzuschätzen und auszuwerten, ist eine ungeheure Aufgabe, die alle bisherigen Vorstellungen von einem Nachrichtendienst sprengt und nur von den beiden großen Weltmächten, den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, ins Auge gefaßt werden kann.

Die Entwicklung in den Vereinigten Staaten

Die Vereinigten Staaten von Amerika, die erst spät ihren isolationistischen Standpunkt aufgaben und zu einer aktiveren Außenpolitik übergingen, hielten

sich auch in der nachrichtendienstlichen Tätigkeit — die gegen Ende des vorigen Jahrhunderts in Europa zum Teil operettenhafte Züge angenommen hatte (*Hilsman*, S. 19) — zunächst zurück. Bei der Informierung über das Ausland verließen sie sich auf die legitimen Berichte der Diplomaten und Militärattachés. Es gab keine Stelle, die etwa die von dem Kriegsministerium, der Marine und dem Auswärtigen Amt gesammelten Informationen koordiniert hätte. Während des Bürgerkrieges wurde ein berühmter Privatdetektiv, Allen Pinkerton, zum Chef des militärischen Nachrichtendienstes der Unionsarmee gemacht, dessen Agenten wohl auf Bankräuber und Eisenbahnbanditen gedrillt waren, aber für einen militärischen Nachrichtendienst wenig qualifiziert waren (*Ransom*, S. 49).

Als die Vereinigten Staaten in den Ersten Weltkrieg eintraten, bestand die Zentrale des militärischen Nachrichtendienstes aus zwei Offizieren und zwei Schreibern und führte ein Schattendasein in irgendeiner Abteilung des Generalstabs. Erst im August 1918 wurde ein größerer Nachrichtendienst als selbständige Abteilung des Generalstabs (Military Intelligence Division of the Department General Staff)[2] mit vielerlei, zum Teil durch den Krieg bedingten Aufgaben gebildet. Zwischen den Weltkriegen wurde ihre Tätigkeit, ebenso wie diejenige der entsprechenden Abteilung in der Marine, stark eingeschränkt. Die Zahl der Marine- und Militärattachés bei den Auslandsvertretungen der Vereinigten Staaten war nur klein. Auch das Außenministerium (Department of State) hatte nur einen sehr kleinen Stab — 1909 waren es vier Beamte, 1949 nicht mehr als achtzehn —, der zentral koordinierte und auswertete, was man auf dem Wege des legitimen Nachrichtenanfalls an Informationen erhielt.

Erst der japanische Ueberraschungsangriff auf Pearl Harbor (*Seth*, S. 3—15, S. 266—270) rief den Amerikanern eindringlich die Notwendigkeit eines militärischen Nachrichtendienstes ins Bewußtsein. Im Sommer 1941 baute man, mehr nach englischen als nach amerikanischen Erfahrungen, einen strategischen Nachrichtendienst auf, das Office of Strategic Service (OSS). Das OSS, das neben der nachrichtendienstlichen Tätigkeit auch Kommandounternehmen organisierte, bediente sich zum erstenmal in großem Maßstab verschiedenster Wissenschaftler (im Jargon „Eierköpfe“ genannt). Aber unmittelbar nach Kriegsende wurde das OSS angesichts des eingefleischten Mißtrauens der Amerikaner gegen einen Geheimdienst — sie hatten das Beispiel der Gestapo vor Augen — wieder aufgelöst. Erst mit der Reorganisation der gesamten amerikanischen Sicherheitspolitik im Jahre 1947 wurde in der CIA (Central Intelligence Agency) eine zentrale Behörde geschaffen.

Die Entwicklung in der Sowjetunion

Nur in wenigen Punkten läßt sich der sowjetische Nachrichtendienst mit westlichen Einrichtungen vergleichen, obgleich man letzten Endes in beiden Lagern vor demselben Hauptproblem steht: richtige Einschätzung der Lage und ihre Berücksichtigung in den politischen Entscheidungen.

Obgleich das russische Spionagesystem vor und während des Ersten Weltkrieges demjenigen seiner „westlichen Nachbarn und Feinde nicht wesentlich

[2]) Näheres über den militärischen Nachrichtendienst der Vereinigten Staaten bei Major General Otto L. *Nelson Jr.*, „National Security and the General Staff“, Washington: Infantry Journal Press 1946; S. 264 f. und S. 526—535.

unterlegen" war (*Dallin*, S. 1), begannen die Sowjets von Grund auf neu. Die Bolschewiken übertrugen einfach ihre reichen Erfahrungen aus der vorrevolutionären Zeit — mit den vielfachen konspirativen Methoden und Mitteln — auf den Staat. 1921 wurde als erste Zentralstelle, die systematisch Nachrichten über das Ausland sammelte, die Auslandsabteilung (INO) der Tscheka[3] gegründet. Ihre Aufgabe war ursprünglich die „Bekämpfung der Konterrevolution", was für den „Residenten" im Ausland bald nicht nur die Sammlung von Nachrichten, sondern auch den Waffentransport für die kommunistische Untergrundbewegung, die Organisierung von Terror- und Sabotagegruppen u. ä. einschloß. Die Spionagetätigkeit der Residenten richtete sich im Ausland zunächst gegen russische Emigranten, überwachte allgemein die dort lebenden Sowjetbürger und ging erst später zur Spionage gegen die „kapitalistische Macht" über. Neben der Auslandsabteilung (INO) der Tscheka, die im folgenden der Einfachheit halber „Geheimdienst" genannt wird, sammelte bald auch das Volkskommissariat für Auswärtiges durch seine offiziellen und halboffiziellen Vertretungen im Ausland geheime Nachrichten. Dasselbe gilt für das Volkskommissariat für Außenhandel und für das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei der Sowjetunion. Die Kommunistische Internationale, in der die Allrussische Bolschewistische Partei zunächst nur ein primus inter pares war, verlangte zwar von allen Kommunisten eine aktive Mitwirkung bei der Herbeiführung der Weltrevolution. „Niemand wünschte jedoch, daß die neue kommunistische Untergrundbewegung ein Werkzeug der Operation des sowjetischen Geheimdienstes würde" (*Dallin*, S. 16). Das begann erst Mitte der zwanziger Jahre, als das revolutionäre Chaos auch auf dem Gebiet der bolschewistischen Nachrichtendienste durch eine bürokratische Ordnung ersetzt wurde und *Stalin* das unbedingte Primat der sowjetischen Interessen im Weltkommunismus durchsetzte. Im Politbüro der Kommunistischen Partei Deutschlands wurde Hans *Klippenberger* Resident des sowjetischen Geheimdienstes.

Neben der Auslandsabteilung des Geheimdienstes — anfänglich ihm gleichgestellt, später wie alle anderen Spionagenetze ihm untergeordnet — stand von Anfang an die Nachrichtenabteilung des Generalstabs der Roten Armee, die als die Nachfolgerin der altrussischen Raswedka (Spionage) galt und deren Existenz als amtlicher Nachrichtendienst der Sowjetregierung, beispielsweise während des Zweiten Weltkrieges gegenüber den damaligen Alliierten, immerhin zugegeben wurde. Die Gründung des militärischen Nachrichtendienstes, der ebenfalls im Laufe der Zeit viele Bezeichnungen geführt hat, von denen die gebräuchlichste GRU (Glawnoje Raswedywatelnoje Uprawlenije = Verwaltung für Aufklärung) ist, geht auf *Trotzki* zurück. Die GRU wurde 1938, im Zusammenhang mit der allgemeinen „Säuberung" der Roten Armee, stark dezimiert. Während des Zweiten Weltkrieges hatte sie, zugleich mit der ganzen Roten Armee, eine verhältnismäßig selbständige Stellung. Heute ist die GRU eindeutig dem KGB (Komitet Gossudarstwennoj Besopastnosti = Komitee für Staatssicherheit), d. h. dem zentralen Geheimdienst, untergeordnet.

„In mehr als einer Hinsicht hat der sowjetische Nachrichtendienst die Hauptmerkmale der sowjetischen Armee angenommen: quantitative Ueberlegenheit über

[3]) Die Tscheka wurde, mit nur zum Teil wechselnden Aufgaben, im Laufe der Jahre unter den verschiedensten Bezeichnungen bekannt: 1922 GPU, 1924 OGPU, 1934 NKWD, 1946 MGB und MWD, 1954 KGB.

alle ähnlichen Kräfte des Auslandes und Unterlegenheit in der Qualität. Dieses Verhältnis zwischen Umfang und Leistungsfähigkeit — ein jahrhundertealtes Erbe der russischen Geschichte — hat sich bis auf den heutigen Tag gehalten und wird zweifellos in der vorauszusehenden Zukunft vorherrschen." (*Dallin*, S. 494.)

Die Aufgaben heute

Demokratische Staaten wachen ängstlich darüber, daß der Nachrichtendienst seine Bemühungen um totale Information nicht auch auf die Einrichtungen und Bürger des eigenen Landes ausdehnt, wie das in totalitären Staaten der Fall ist (Staatssicherheitsdienst in den kommunistischen Ländern, Gestapo im Dritten Reich). Objekt ist der potentielle Gegner, aber auch — da es zahlreiche Zwischenstufen gibt — die befreundete Macht.

Aber das Potential und die Absichten von Feind und Freund sind solche zusammengesetzten riesigen Größen, daß ein erschöpfendes, sich übrigens ständig wandelndes Gesamtbild kaum zu jeder Stunde zur Hand sein kann. Sicher wird in Zukunft die Technik noch ungeahnte Möglichkeiten zur Gewinnung von Informationen bieten. Wie seit dem Krimkrieg mit der Erfindung des Telegrafen und daher einer schnelleren Uebermittlung die Sammlung von Nachrichten erst ihren rechten Sinn erhalten hat und verstärkt betrieben wurde, so wird zweifellos heute durch die größere Möglichkeit zur Information ein Zwang dahingehend ausgeübt, sich dieser Möglichkeiten auch zu bedienen. Auch werden sich zweifellos in der Auswertung der gesammelten Nachrichten, deren Zahl im Idealfalle mit der unendlichen Summe aller Tatsachen und Kräfte der ganzen Welt identisch ist, weitere Fortschritte durch neuartige Sichtungs- und Registriermöglichkeiten, durch Elektronengehirne und Hollerith-Maschinen ergeben. Dennoch ist das Zeitalter, in dem die Außen- und Militärpolitik den Lagebericht und im weiteren den daraus sich ergebenden Plan der eigenen Maßnahmen aus einem Automaten zieht, noch immer Utopia.

Heute wird die Aufgabe mit folgender Definition beschrieben: „Die Nachricht (Intelligence) ist das Produkt, das sich aus der Sammlung, Einschätzung, Analyse, Vervollständigung und Deutung schwer erreichbarer Informationen ergibt, die einen oder mehrere Aspekte ausländischer Mächte oder Operationsgebiete betreffen und die unmittelbar oder möglicherweise Bedeutung für die eigene Planung haben." (*Ransom*, S. 7.)

Diese Definition des Lexikons der amerikanischen Streitkräfte (Dictionary of United States Military Terms for Joint Usage, Washington 1955) betont den Zusammenhang der nachrichtendienstlichen Tätigkeit mit der konkreten eigenen Planung. Selbst für die strategische Planung, die der Informationen aus allen Bereichen — Geographie, Wirtschaft, Wissenschaft, Militärwesen, Soziologie, Psychologie, Biographien usw. — bedarf, ist es notwendig, zur Vervollständigung des in langen Jahren erworbenen, sich ständig verändernden, aber auch verbessernden Gesamtbildes konkrete einzelne Fragen zu stellen, das heißt, den Nachrichtendienst auf ein ganze bestimmte Erkundung anzusetzen.

Als die beiden Prinzipien, die auch von den Leuten des Nachrichtendienstes am meisten mißverstanden werden, gelten „Nützlichkeit" und „Rechtzeitigkeit"

einer Nachricht (*Platt*, S. 34). Diese Prinzipien bei der Nachrichtensammlung zu beachten, ist noch wichtiger auf der operativen und taktischen Ebene (und für die Abwehr feindlicher Nachrichtendienste) als für die strategische Zentrale, die schließlich alle Nachrichten sammelt, gleichgültig, ob sie im Augenblick „nützlich" sind oder nicht.

Nachrichtenorganisationen

Organisatorisch gesehen bedeutet diese, auf einen bestimmten, sachlich und zeitlich begrenzten Zweck gerichtete Aufgabe die Aufteilung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit auf verschiedene Stellen. Die verschiedenen Regierungsstellen unterhalten, nach ihren speziellen Erfordernissen, ihre eigenen Nachrichtendienste, was also nicht nur historisch bestimmt ist. In den Vereinigten Staaten sind, nach dem Stand von 1958, hauptsächlich folgende Stellen mit den ihnen gemäßen Nachrichtendiensten zu nennen:

1. Armee: Verantwortlich für den Nachrichtendienst ist der Führergehilfe G-2 (Assistant Chief of Staff of the Army for Intelligence, G-2). Die Aufgabe von G-2 ist hauptsächlich die Gewinnung, Einschätzung und Ausgabe von Informationen, die das Kriegspotential, die Topographie und die militärischen Kräfte ausländischer Mächte betreffen. Speziellere Aufgaben haben die G-2 der sieben technischen Dienste (chemische Kampfstoffe, Pionierwesen, Feldzeugwesen, Quartiermeisterwesen, Fernmeldewesen, Transport, Sanitätswesen). Zu G-2 gehört auch die Abwehr, das geradezu berühmt gewordene CIC (Counter Intelligence Corps).
2. Marine: Leitstelle ist das Marinenachrichtenamt (Office of Naval Intelligence — ONI) innerhalb des Admiralstabs. Sein Direktor, der auch den Nachrichtendienst des vierten amerikanischen Wehrmachtsteils, des Marine-Infanterie-Korps (Marine Corps), leitet, ist dem Marineminister (Secretary) direkt verantwortlich. Die Aufgaben von ONI sind einesteils vielseitiger (*Ransom*, S. 107—109) als die von G-2: beispielsweise ist die Abwehrorganisation von ONI nicht halb selbständig wie CIC gegenüber G-2, und zu den Aufgaben von ONI gehört auch die Untersuchung von Verbrechen innerhalb der Marine. Andererseits (*Hilsman*, S. 28) geht die Verantwortung von ONI nicht soweit wie die vom G-2: ONI muß zwar auch die von ihm gewonnenen Nachrichten einschätzen und seine Meinung über die wahrscheinliche Entwicklung geben, ist aber nicht wie G-2 für den förmlichen Lagebericht und die Vorhersage der wahrscheinlichen Entwicklung verantwortlich.
3. Luftwaffe: Nachdem die Luftwaffe erst 1941 ein selbständiger Wehrmachtsteil geworden war, mußte der unter dem Führergehilfen A-2 (Assistant Chief of Staff, Intelligence) stehende Nachrichtendienst der Luftwaffe eine längere Lehrzeit bestehen, ehe er — im Hinblick auf die Aufklärung der feindlichen strategischen Flugwaffen sowie auf die Ziele der eigenen Kräfte von enormer Bedeutung — einer der wichtigsten amerikanischen Nachrichtendienste wurde, um allen Ueberraschungen des Raketen- und Atomzeitalters begegnen zu können.
4. Gesamtstreitkräfte: Die Aufrechterhaltung der im Zweiten Weltkrieg durch OSS erreichten Zusammenarbeit der Nachrichtendienste der Teilstreitkräfte obliegt dem Nachrichtenkomitee der Vereinigten Stabschefs (Joint Intelligence Committee) unter Vorsitz des stellvertretenden Direktors für den Nachrichtendienst der Vereinigten Stabschefs. Ihm gehören die Leiter der Nachrichtendienste der Teilstreitkräfte an.
5. Atomenergiekommission (Atomic Energy Commission, AEC): Die AEC, die für die Entwicklung der strategisch entscheidenden atomaren Technik zuständig ist, besitzt eine Nachrichtenabteilung, die eng mit den anderen amerikanischen Nachrichtendiensten zusammenarbeitet.

6. Außenministerium: Zentrale ist das Nachrichten- und Forschungsamt (Bureau of Intelligence and Research). Eines seiner beiden Unterämter, das Amt für Nachrichtenquellen und Koordinierung (Office of Intelligence Resources and Coordination, IRC), beschäftigt sich mit der Herstellung von Landkarten, sammelt aus allen möglichen Quellen Informationen, kümmert sich um Bibliotheken und Biographien und hält im wesentlichen die gesammelten Nachrichten bereit. Das andere Unteramt, das Amt für Nachrichtenforschung und Analyse (Office of Intelligence Research and Analysis, IRA) arbeitet im wesentlichen in Hinblick auf die fremden Mächte im einzelnen.
7. Das Bundeskriminalamt (Federal Bureau of Investigation, FBI)[4] ist heute, soweit es sich auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit bezieht, im wesentlichen auf die Abwehr feindlicher Nachrichtendienste innerhalb der Vereinigten Staaten beschränkt. Ehe im Kriege OSS gegründet wurde, war FBI nachrichtendienstlich für die gesamte westliche Hemisphäre (die übrige Welt gehörte den Nachrichtendiensten der Armee und der Marine) zuständig. Auch nach der Bildung von OSS war FBI zumindest noch mit der Sammlung von „zivilen" Nachrichten auch außerhalb der Vereinigten Staaten beschäftigt. Auch heute wirkt FBI noch insofern über die amerikanischen Grenzen hinaus, als etwa Fälle in Amerika zu Verbindungen ins Ausland, auch nach Uebersee führen.
8. Auch der zentrale Nachrichtendienst, die CIA, muß hier, wo die verschiedenen Dienste und ihre Spezialaufgaben aufgezählt werden, erscheinen. Für CIA sind nicht nur die etwa 10 000 Angestellten im neuen Gebäude in Washington tätig, sondern auch Tausende von Agenten im Ausland, von denen vermutet werden kann, daß sie nicht nur „koordinieren", sondern ebensooft selbst operativ arbeiten.

Amerikanische Experten — George S. *Pettee,* Sherman *Kent* und Willmore *Kendall* — glauben übrigens, daß die Bestimmung in der gesetzlichen Grundlage für CIA (National Security Act of 1947), wonach CIA nicht die bisherigen Nachrichtendienste ersetzen soll, keineswegs aus Rücksicht auf vorhandene Kompetenzen erlassen wurde, sondern aus sachlichen Gründen besteht und keine vorübergehende Angelegenheit ist (*Hilsman,* S. 123—135). Würde die gesamte nachrichtendienstliche Tätigkeit zentralisiert, könnte leicht der für das Ziel, nämlich für die Auswertung der Nachrichten für die eigene Aktion, so wichtige Kontakt zwischen Politikern und Strategen auf der einen Seite und Nachrichtenmännern auf der anderen Seite verlorengehen.

Auch die Sowjets, die nach der kommunistischen Doktrin ganz und gar auf Zentralisierung ausgehen, haben — wie bereits oben ausgeführt wurde — neben und unter ihrem Komitee für Staatssicherheit (KGB) eine Reihe von selbständig operierenden Nachrichtendiensten der verschiedenen Ministerien. Die Operationen der verschiedenen Nachrichtendienste überschneiden sich verständlicherweise — in Amerika wie in der Sowjetunion. Die Information beispielweise über eine neue Autobahn im anderen Land ist ebenso von militärischem wie wirtschaftlichem, kulturellem usw. Wert und damit auch für verschiedene Nachrichtendienste von Interesse. Indem nun von den nebeneinander tätigen Nachrichtendiensten über denselben Gegenstand Nachrichten an eine gemeinsame Zentrale kommen, ist zweifellos auch eine bessere Möglichkeit zur Ueberprüfung der Nachrichten auf ihren Wahrheitsgehalt gegeben. Daß dieses für alle zentralen Nachrichtendienste typische und berechtigte Mißtrauen bei den Sowjets besonders

---

[4]) Vgl. Don *Whitehead* „Die FBI-Story. Das US-Bundeskriminalamt öffnet die Akten", München: Paul List Verlag 1959. 356 Seiten.

ausgeprägt ist und zu einer strengen Isolierung auch der einzelnen Agenten geführt hat, ist in der Literatur hinreichend dargestellt worden *(Dallin)*.

Probleme der Zentrale

In der öffentlichen Meinung schwindet erst allmählich die Vorstellung, daß unter nachrichtendienstlicher Tätigkeit nur die Spionage zu verstehen sei, d. h. die auf recht abenteuerliche Weise betriebene Sammlung von geheimen Informationen. In Wirklichkeit sind — nach einer Erklärung des Direktors der CIA, Allen W. *Dulles* — in Friedenszeiten „80 Prozent der Informationen, die wir zur Führung unserer Außenpolitik brauchen", auf offenem Wege zu erhalten.

Die Sowjets können vermutlich sogar etwa 95 Prozent der Informationen, die sie für ihre außenpolitischen Aktionen zu brauchen glauben, aus der nichtkommunistischen Welt, in der nahezu alle Dinge offenliegen, offen gewinnen. Andererseits werden auch offene Informationen, wenn sie erst einmal das Interesse des Nachrichtendienstes gefunden haben, von diesem geheim behandelt, da aus dem Interesse, das ja zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt bekundet wird, Schlüsse auf die Absichten der Zentrale und damit der Außenpolitik gezogen werden können.

Die nachrichtendienstliche Tätigkeit ist also weithin geheim, so daß die Gleichsetzung von Nachrichtendienst und Geheimdienst immer noch berechtigt sein mag. Wegen dieser Eigenschaft wurde die Organisation des Nachrichtendienstes verschiedentlich, vor allem in Kriegszeiten, mit anderen geheimen Tätigkeiten betraut („Schwarze" Propaganda, Geheimpolizeifunktionen, Kommandounternehmen, Sabotage, Partisaneneinsatz), über die ausführlich *Miksche* in seinem Buch „Secret Forces" schreibt[5].

Das Hauptproblem für den Nachrichtendienst ist aber nicht, das fremde Geheimnis zu durchbrechen und das eigene Geheimnis zu wahren — obwohl auf diesem Gebiet nach wie vor bittere Schlachten geliefert werden. Nach einem amerikanischen Experten ist „das bedeutendste Einzelproblem auf dem Gebiet des Nachrichtendienstes das Verhältnis zwischen den Leuten, die die Nachrichten liefern, und denjenigen, die sich ihrer bedienen" (*Hilsman*, S. 132). Die für den Nachrichtendienst Verantwortlichen sollen der Planung und den Operationen der Außenpolitik ihres eigenen Landes nahe genug stehen, um mit ihren Informationen die größtmögliche Hilfe geben zu können. Aber sie sollen der politischen Führung auch wieder nicht so nahe stehen, daß sie ihre Vorurteilsfreiheit verlieren: Es ist schlecht, wenn der Nachrichtendienst nur liefert, was die politische Führung zur Rechtfertigung der eigenen Linie hören will. Aus dieser Praxis resultierten einige der größten Fehlschläge der Nachrichtendienste diktatorischer und totalitärer Staaten. Der Glaube der Kommunisten, daß sie den Lauf der Geschichte schon auf Grund ihrer marxistisch-leninistischen Wissenschaft voraussagen können, ist eines der Haupthindernisse der sowjetischen Nachrichtendienste (*Dallin*, S. 494).

Das „richtige Verhältnis zwischen den Leuten, die die Nachrichten liefern, und denjenigen, die sich ihrer bedienen sollten", zu garantieren, war wohl entschei-

---

[5]) Vgl. auch Otto *Heilbronn*, „Der sowjetische Geheimdienst", Frankfurt am Main: Verlag für Wehrwesen Bernard & Graefe 1956, 216 S.

dend für die Errichtung der CIA (*Ransom*, S. 75 und 33; *Hilsman*, S. 31—33), die fünf Hauptfunktionen hat:

1. den Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council) im Hinblick auf die nationale Sicherheit in den Fragen der nachrichtendienstlichen Erfordernisse der Regierung zu beraten;
2. dem Nationalen Sicherheitsrat Empfehlungen für die Koordinierung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit der betreffenden Ministerien und anderen Regierungsstellen zu geben;
3. das ausgewertete Nachrichtenmaterial in sich abzustimmen und einzuschätzen und für seine angemessene Verteilung innerhalb der Regierung zu sorgen;
4. zum Nutzen der bestehenden Nachrichtenorganisationen zusätzliche Dienste zu verrichten, über die der Nationale Sicherheitsrat entschieden hat, daß sie wirkungsvoller zentral geleistet werden können;
5. sonstige Funktionen und Pflichten des der nationalen Sicherheit dienenden Nachrichtendienstes zu übernehmen, die der Nationale Sicherheitsrat anordnen kann.

Seit ihrer Gründung im Jahre 1947 hat die CIA ihre Stellung gegenüber den bisherigen Nachrichtendiensten, aber auch in der Gesamtstruktur der Regierung verbessern können. 1949 wurden die Vollmachten des Direktors der CIA, der ebenso wie sein Stellvertreter durch den Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt wird, erweitert. Allen W. *Dulles* (der Bruder des verstorbenen Außenministers), der 1953 mit dem Regierungsantritt Eisenhowers Direktor der CIA wurde (*Ransom*, S. 61, 218; *Hilsman*, S. 94—96), kann beispielsweise einstellen oder entlassen, wen er will, ohne Rücksicht auf die sonst für das Regierungspersonal bestehenden Bestimmungen (Civil Service Regulations). 1949 nahm ein Gesetz die CIA ausdrücklich und weithin von den zahlreichen Bestimmungen der parlamentarischen Kontrolle aus. Die Namen ihrer Beamten und Agenten, ihre Dienststellungen, ihre Gehälter usw. dürfen auch vor dem Kongreß nicht mitgeteilt werden. So sind auch die auf jährlich zwei Milliarden Dollar geschätzten Mittel, die für die CIA und die übrigen Dienste zur Verfügung stehen, im Haushalt so verborgen, daß sie nicht genau nachgewiesen werden können.

Vergleichsweise läßt sich nur wenig über die Probleme des sowjetischen Nachrichtendienstes aus der Literatur erkennen. Deutlich ist aber, daß seit 1954, mit der Gründung des Komitees für Staatssicherheit (KGB), auch der sowjetische „Geheimdienst“ mehr und mehr seinen militärischen Apparat einschließlich seiner Truppen abgeben mußte, daß seine Straffunktionen eingeschränkt wurden und daß er auch innerhalb der sowjetischen Hierarchie einen klar umrissenen Platz, nämlich als ein dem Ministerrat der UdSSR und dem Zentralkomitee der KPdSU untergeordnetes Organ, erhielt[6].

Der erste Vorsitzende des KGB war der Armeegeneral I. A. *Sjerow*, ein alter Tschekist, der jedoch im Dezember 1958 von A. N. *Schelepin* abgelöst wurde.

[6]) Vgl. „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, Bonn, 2. Dezember 1959: „Die sowjetischen Sicherheitsorgane, ihre Wandlungen von Dsiershinskij bis Schelepin“, S. 665—679. Eine wertvolle Ergänzung zu *Dallin*, der mehr eine beispielhafte Geschichte der operativen Seite in „Soviet Espionage“ liefert, ist das vorzügliche, neuere Buch von Simon und Robert *Slusser* „Soviet Secret Police“, New York: Frederic A. Praeger 1957, 408 Seiten.

Der zwanzig Jahre jüngere, 1918 geborene Schelepin ist — wenn man es so nennen will — als ehemaliger Student der Geschichte, Philosophie und Literatur mehr Zivilist, entstammt mehr den politischen Parteikadern und ist eigentlich weniger Spezialist für Sicherheitsfragen, jedenfalls im Sinne der alten Tscheka.

Der Apparat der KGB ist, verglichen mit den früheren Sicherheitsorganen, weitgehend verkleinert worden und mehr auf die „Hauptstoßrichtung" zentralisiert, angeblich auf den Kampf gegen die „ausländischen Spione" und ihre „Helfershelfer" in der Sowjetunion. In Wirklichkeit wurde ein gewaltiger Ausbau des offensiven KGB im Ausland vorgenommen.

Ausblick

Es ist fraglich, ob der sowjetische Nachrichtendienst jemals in der Lage sein wird, den „ersten Platz auf dem weltweiten Kriegsschauplatz der Aufklärung" zu erringen, den er, was seine Wirksamkeit angeht, nicht hat *(Dallin*, S. 494). Aus der Geschichte der sowjetischen Spionage werden von *Dallin* für die Zukunft zwei Schlußfolgerungen gezogen (S. 503): 1. Im Falle einer größeren Auseinandersetzung würde der sowjetische Nachrichtendienst, der ein großes, aber brüchiges Netz über die ganze Welt gezogen hat, am Anfang stark sein, aber rasch an Schlagkraft verlieren. 2. Auch führende Männer des sowjetischen Nachrichtendienstes würden vermutlich zu den Kräften der freien Welt übergehen, wenn eine Reihe von sowjetischen Niederlagen sich abzeichnen würde. Zweifellos sind das subjektive Ansichten, die allerdings durch die Erfahrung erhärtet werden könnten, daß Diktaturen gegenüber Niederlagen immer empfindlicher sind als Demokratien.

Zu den Gründen für diese geringe Einschätzung des sowjetischen Nachrichtendienstes rechnet *Dallin* — gleich nach der extremen Zentralisation, d. h. der zu engen Führung der untergeordneten Stellen durch die Zentrale — die Vernachlässigung des menschlichen Faktors (S. 494). Damit ist die Ansicht angedeutet, daß der sowjetische Nachrichtendienst sich nur nach einem Wandel des gesamten sowjetischen Regierungssystems verbessern könne. Dieser Wandel wiederum verlangt eine grundsätzlich andere, objektivere Haltung, die sich auch in der sowjetischen Außenpolitik äußern würde — was letzten Endes den Nachrichtendienst zwar nicht überflüssig machen würde, ihm jedoch einen wesentlich anderen Charakter verleihen müßte: ein Organ, das keinen Spionagecharakter mehr hat, sonder das offen dazu beiträgt, seiner Regierung ein objektives Bild von der Weltlage zu vermitteln.

Für den amerikanischen Nachrichtendienst wird sich vermutlich ein von Allen W. *Dulles* geprägtes Wort auch dann noch auswirken, wenn er mit Beendigung der Regierungszeit Eisenhowers aus dem Amt scheiden sollte: „Der Nachrichtendienst steht in der ersten Linie unserer Verteidigung!" (*Ransom*, S. 224). Das Schwergewicht wird mehr und mehr auf der Analyse und Einschätzung der Nachrichten liegen. Die Beurteilung der Weltlage auf Grund von Nachrichten wird immer mehr verfeinert werden. Die „Produktion der strategischen Information" *(Platt:* Strategic Intelligence Production) ist bereits heute eine Wissenschaft für sich geworden. Die Amerikaner fragen sich, ob sie heute schon so weit sind, daß ihr Nachrichtendienst jeden größeren Angriff auf die freie Welt im voraus mit Sicherheit entdecken kann.

Europas neue Kleider?

> „Verwandlung ist Leben des Lebens, ist das eigentliche Mysterium der schöpfenden Natur; Beharren ist Erstarren und Tod. Wer leben will, der muß über sich hinwegkommen, muß sich verwandeln: der muß sich vergessen. Und dennoch ist ans Beharren, ans Nichtvergessen, an die Treue alle menschliche Würde geknüpft. Das ist einer der abgrundtiefen Widersprüche, über denen das Dasein aufgebaut ist, wie der delphische Tempel über seinem bodenlosen Erdspalt."
>
> *(Hugo von Hofmannsthal an Richard Strauß)*

„Europa ist in der Garderobe"

Rascher als allgemein erwartet wurde, sind die Verhandlungen über die nächste Etappe der Europapolitik in ein akutes Stadium getreten (vgl. dazu die Uebersicht über den Stand der Verhandlungen im Sommer 1960 in EA 13—14/1960 S. D 157 bis D 206 und auf S. D 229—D 250 dieser Folge). Vielleicht haben die drei Hauptakteure in Bonn, London und Paris (die Reihenfolge ist hier alphabetisch und bedeutet keine Rangfolge) jeder für sich die gleiche Absicht gehabt, noch vor der Ferienzeit den erwarteten Initiativen der beiden anderen zuvorzukommen und ihre Ausgangspositionen für den Herbst zu verbessern? Jedenfalls hat mit dem Treffen zwischen Staatspräsident *de Gaulle* und Bundeskanzler *Adenauer* in dem Jagdschloß Rambouillet (am 29. und 30. Juli) und dem anschließenden Besuch Premierminister *Macmillans* in Bonn (am 10. und 11. August) eine Runde von Gipfelgesprächen auf dem europäischen Mittelgebirge der Staatenwelt begonnen. Sie soll durch das Treffen *Adenauers* mit *Fanfani* (am 2. September) und die anschließende Reise des italienischen Regierungschefs zu *de Gaulle* sowie einen Besuch des französischen Ministerpräsidenten, *Debré*, in Bonn fortgesetzt werden. Die geplagten Außenminister und Staatssekretäre werden dadurch, statt während der Ferienzeit eine schöpferische Pause einlegen zu können, zu erhöhter Aktivität gezwungen. Großes scheint sich anzubahnen. Oder wird es wieder einmal das ewig junge Märchen von des Kaisers neuen Kleidern sein, wie es Hans Christian *Andersen* erzählt hat?

„Vor vielen Jahren lebte ein Kaiser", so heißt es im Märchen, „der so ungeheuer viel auf neue Kleider hielt, daß er all sein Geld dafür ausgab, um recht geputzt zu sein. Er kümmerte sich nicht um seine Soldaten, kümmerte sich nicht um das Theater und liebte es nicht, in den Wald zu fahren, außer um seine neuen Kleider zu zeigen. Er hatte einen Rock für jede Stunde des Tages, und ebenso wie man von einem König sagt, er ist im Rat, so sagte man hier immer: ‚Der Kaiser ist in der Garderobe!' [Kann man das nicht auch von Europa sagen?] In der großen Stadt, in der er wohnte, ging es sehr munter zu; an jedem Tag kamen viele Fremde an. Eines Tages kamen auch Männer, die gaben sich für Weber aus und sagten, daß sie das schönste Zeug, das man sich denken könne, zu weben verständen. Die Farben und das Muster seien nicht allein ungewöhnlich schön, sondern die Kleider, die von dem Zeug genäht würden, besäßen die wunderbare Eigenschaft, daß sie für jeden Menschen unsichtbar seien, der für sein Amt nicht tauge, oder unverzeihlich dumm sei . . ."

Die Fortsetzung kann sich jeder im Kinderzimmer vom Bücherbord holen.

De Gaulles Grand Dessin

Nach den Beschlüssen des Ministerrats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 12. Mai über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele (vgl. EA 13—14/1960, S. 176—179) war es klar, daß nun auch der Tag näher heranrückte, bis zu dem die politischen Konsequenzen der EWG entscheidungsreif wurden. *De Gaulle* hatte bei seinem Regierungsantritt die korrekte Einhaltung der noch von der IV. Republik abgeschlossenen Verträge zugesagt, sich aber für alle darüber hinausführenden Beschlüsse freie Hand vorbehalten. Da die Verträge von Rom die endgültige Form der politischen Zusammenarbeit der Sechs nicht präjudizieren, ist es Frankreichs gutes Recht, so wie das aller übrigen Mitgliedstaaten, seine Konzeption zur Diskussion zu stellen.

In seiner Rundfunk- und Fernsehansprache vom 31. Mai 1960 umschrieb Staatspräsident *de Gaulle* das Fernziel einer europäischen Einigung mit dem Begriff der Konföderation. „Ohne Zweifel ist es nötig, daß die Nationen, die sich zusammenschließen, nach wie vor sie selbst bleiben und daß sie den Weg einer organisierten Zusammenarbeit von Staaten einschlagen, bis vielleicht in Zukunft einmal eine eindrucksvolle Konföderation daraus entsteht." In die gleiche Richtung deutete die Erklärung, die Außenminister *Couve de Murville* am 15. Juni vor der Nationalversammlung abgab: „Europa muß sich in währungspolitischer und kultureller, vielleicht in verteidigungspolitischer und schließlich mit Sicherheit in politischer Hinsicht organisieren und einigen." Dies waren die ersten Anzeichen, die andeuteten, wohin der Wind aus Paris wehte. Konföderation oder Föderation Europas, Staatenbund oder Bundesstaat, diese Frage war schon auf dem Haager Kongreß der Europäischen Bewegung im Mai 1948 offengeblieben. In dem berühmten Artikel 38 des EVG-Vertrages, der das Mandat zur Schaffung der Europäischen Politischen Gemeinschaft enthielt, hieß es: „Die endgültige Organisation . . . soll so beschaffen sein, daß sie den Bestandteil eines späteren bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens bilden kann, das auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhen und insbesondere über ein Zweikammersystem verfügen soll." Der Kern dieses Beschlusses lag darin, daß die Europäische Politische Gemeinschaft eine „Dachgemeinschaft" für die funktionalen Gemeinschaften bilden sollte, die selbst bereits einige supranationale Elemente enthielten. Dies war nur möglich, wenn die Organe der funktionalen Gemeinschaften entweder den Organen der Politischen Gemeinschaft unterstellt wurden oder in der personellen Zusammensetzung mit ihnen identisch waren. Jedenfalls hatte auch der Begriff „konföderal" nicht den Sinn, daß nur eine Staatenkoalition a u f Z e i t, eine Allianz, im klassischen Sinne entstehen sollte. An dem Grundgedanken der I n t e g r a t i o n, das heißt der Begründung einer dauerhaften Gemeinschaft, ist von den sechs Montanunionstaaten auch nach dem Scheitern der EVG in den Verträgen von Rom festgehalten worden. W e n n die Vereinbarungen der Verträge von Rom eingehalten werden sollen, dann darf das von *de Gaulle* genannte Ziel der Konföderation nicht als Rückkehr zu einer Allianz alten Stils aufgefaßt werden.

Rückkehr zum Allianzsystem?

Politische Begriffe sind aber dehnbar und geduldig, insbesondere, wenn es sich um „Fernziele" und Prinzipienerklärungen handelt. Deshalb verdient ein offenbar

inspirierter Leitartikel von *Le Monde* aufmerksame Beachtung, der am 3. August 1960, also wenige Tage nach dem Treffen in Rambouillet, erschien. *Le Monde* erklärte, in der Bundesrepublik habe man schon lange begriffen, daß keine Chance bestehe, General *de Gaulle* zu einer Politik der Integration zu bewegen, und daß es daher notwendig sei, sich mit einer Zusammenarbeit zwischen den Regierungen zu begnügen. Die Bundesregierung habe, zunächst vorläufig, alle Lösungen aufgegeben, die auf dem Prinzip der Supranationalität basieren. Insbesondere habe sie auch den Gedanken aufgegeben, die nach einer Verschmelzung der drei Exekutiven der EWG, der EAG und der EGKS entstehende Behörde mit politischer Autorität auszustatten. Soweit *Le Monde*.

Während die Mitgliedstaaten der EWG in der Frage Bundesstaat oder Staatenbund völlig freie Hand haben, könnte keiner von ihnen offen die Rückkehr zum Allianzprinzip vorschlagen, ohne sich den Vorwurf des Vertragsbruchs zuzuziehen. Anders wäre es, wenn sich die Regierungen untereinander darüber verständigten, zwar die Fassade der Verträge aufrechtzuerhalten, aber ihren Inhalt so zu modifizieren, daß die politische Autorität stillschweigend wieder von ihnen allein ausgeübt wird. Die Politik, die Frankreich und die Bundesrepublik in der Kohlenkrise gegenüber der Montanunion verfolgten, bietet ein gutes Beispiel dafür, wie dies in der Praxis aussehen könnte. In diesem Zusammenhang sind die Auffassungen besonders beachtenswert, die der gegenwärtige französische Ministerpräsident, *Debré*, im Kampf gegen die EVG und die Europäische Politische Gemeinschaft in mehreren großen Reden, zuletzt unmittelbar vor dem Abschluß der Pariser Verträge (am 17. September 1954) in der Beratenden Versammlung des Europarates vertreten hat. Bei den Unterlagen des Verfassungsausschusses der sogenannten ad hoc-Versammlung, die im September 1952 aus Mitgliedern des Montanparlaments und der Beratenden Versammlung des Europarats gebildet wurde, findet sich sogar (unter dem Datum des 4. November 1952) der Entwurf eines Paktes für eine „Union der Europäischen Staaten“ aus der Feder *Debrés*[1], der natürlich unter den gegenwärtigen Umständen erhöhte Aufmerksamkeit verdient. Daher seien im folgenden die Grundgedanken Debrés kurz wiedergegeben.

Das Unionsprojekt Debrés

Debré bekämpfte die Integrationspolitik, wie sie Jean *Monnet* und Robert *Schuman* entwickelt hatten, vor allem aus zwei Gründen: weil sie die „Abdankung der nationalen Regierungen“ bedeute und weil sie die gesunde Idee des „Geeinten Europa“ (l'Europe unie) durch die total irreale Idee der „Vereinigung Europas“ (l'unification de l'Europe) ersetze[2]. Die Erfindung der „Supranationalität“ durch die Verfechter der Integration bedeute, daß die Regierungen das Recht zur Entscheidung an Technokraten abgeben, die in der Praxis niemandem verantwortlich seien. Politische Verantwortung lasse sich aber nicht teilen. Man sage zwar, die technokratische und administrative Supranationalität sei nur ein erster Schritt, der zu einem Wahlsystem führe, aus dem eine verantwortliche Regierung hervorgehen werde. Hierbei handele es sich aber nicht nur um den Wahlmechanismus. Ehe Wahlen zur Entstehung einer verantwortlichen Regie-

[1]) Assemblée ad hoc, Commission Constitutionnelle, Troisième Session, Paris, le 4 Novembre 1952, Avant-Projet de Pacte pour une Union d'Etats Européens présenté par M. Debré.

[2]) Vgl. zum folgenden Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, Sixième Session Ordinaire, Compte Rendu des Débats, Tome III (Strasbourg 1954) 18. Sitzung S. 448—454.

rung führen könnten, müsse ein tiefes Solidaritätsgefühl, das heißt ein Nationalgefühl vorhanden sein. Die Idee der Vereinigung Europas werde aber keine Europäische Nation schaffen, „et, par conséquent, elle ne permet pas un système politique légitime".

Im Gegensatz dazu ist die Politik des „Geeinten Europa" laut *Debré* „ein Versuch, die europäischen Nationen zu aktivieren, der durch die Regierungen, die legitimen Autoritäten der Nationen, unternommen wird, um ihre Politik wieder ‚zusammenzunähen' und gemeinsam, gegebenenfalls auch durch gemeinsame Institutionen, eine Assoziation der Nationen in Europa zu schaffen". Vereinige man Europa durch die Schaffung einer politischen Gewalt, die über den Nationen stehe und von ihnen unabhängig sei, so führe dies zwangsläufig dazu, daß sich die Freiheit in das Nationalbewußtsein flüchte: „L'appel à la liberté, c'est l'appel national"[3].

Debrés Entwurf für den „Unionspakt der europäischen Staaten" vom November 1952 sah entsprechend dieser Auffassung einen „Politischen Rat Europas" vor, der durch die Regierungschefs gebildet wird und monatlich zusammentritt (Art. 3). Der Rat legt die gemeinsame Politik fest (Art. 4). Er entscheidet mit einfacher Mehrheit (Art. 5). Er schafft sich einen organisatorischen Unterbau in Form von ständigen Kommissionen und Verwaltungsdiensten, die sich aus Vertretern jeder der Staaten zusammensetzen und die Aufgabe haben, 1. den Rat durch vorbereitende Studien zu informieren; 2. die Durchführung der Beschlüsse des Rates zu überprüfen und ihm über die Ergebnisse zu berichten (Art. 7/8). Offenbar um zu vermeiden, daß eine „integrierte" Behörde entsteht, werden die Mitglieder der Kommissionen und die Chefs der Verwaltungsdienste für drei Jahre angestellt, die übrigen Beamten für sechs Jahre. Die Amtszeit darf nur einmal verlängert werden, außer wenn der Rat ausdrücklich anders beschließt (Art. 9). Die Beschlüsse des Rates und sein Budget werden von einer „Parlamentarischen Versammlung der Staaten" überwacht (Art. 10). Sie tritt zweimal im Jahr für nicht länger als je zwei Monate zusammen. In der Frühjahrssitzung debattiert sie über den Jahresbericht, den ihr der Rat vorlegt. (Art. 6/11). Sie setzt sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammen (Art. 13) und hat das Recht, a) die Annahme des Budgets zu verweigern; b) anläßlich der Abstimmung über den Jahresbericht des Rates eine „Resolution des Bedauerns" oder c) eine „Resolution der Ablehnung" zu verabschieden (Art. 13). Die Resolution der Ablehnung wird den nationalen Parlamenten vorgetragen. Wenn die Mehrheit der nationalen Parlamente, die die Mehrheit der Bevölkerung aller Signatarstaaten vertreten, diesen Text (das heißt der Resolution der Ablehnung) annehmen, erlangt er für den Rat die Kraft eines Gesetzes (Art. 16). Weitere Organe sind der Konsultativrat (Art. 19—24) und der Rechtsrat (Art. 25—31). Der Pakt wird für zwölf Jahre abgeschlossen (Art. 33).

Die historischen Reminiszenzen von Rambouillet und die Welt von 1970

Jeder Zeitungsleser kann aus diesen früheren Aeußerungen *Debrés*, die in dem jahrelangen Kampf gegen die EVG ihre feste Form gewonnen haben, seine eigenen Schlüsse ziehen, wenn er sich vergegenwärtigt, was seit dem Treffen in Rambouillet aus den verschiedensten, vornehmlich französischen Quellen über die französische Pläne bekanntgeworden ist. Danach scheinen die französischen Pläne im wesentlichen auf folgende Ziele gerichtet zu sein: Institution einer Konferenz der Regierungschefs der sechs EWG-Staaten mit einem organisatorischen Unterbau, bei dem es sich nicht um ein integriertes Sekretariat handeln würde. Alle politischen Entscheidungen würden unmittelbar bei den Regierungschefs liegen. Vier ständige „Koordinations-Kommissionen", für Außenpolitik, für

[3]) a. a. O., S. 450.

Verteidigung, für wirtschaftliche Angelegenheiten und für kulturelle Fragen, sollen aus nationalen Beamten gebildet werden. Sitz der neuen Institution soll ein anderer Ort sein als der, an dem die Europäischen Gemeinschaften ihren Sitz erhalten. Praktisch würde dies bedeuten, daß der politische Schwerpunkt der Allianz in Paris liegt, während in Brüssel und Luxemburg (und vielleicht auch an anderen Orten) gemeinsame technische Dienste bestehen bleiben, die keinerlei eigene Entscheidungsbefugnis behalten würden.

Nach französischer Vorstellung soll diese Zusammenarbeit offenbar auf die sechs kontinentaleuropäischen Staaten beschränkt bleiben. Eine Beteiligung Großbritanniens an der als Fernziel genannten Konföderation scheint in Rambouillet nicht erörtert worden zu sein. Dagegen soll *de Gaulle* den Gedanken einer Reorganisation der NATO erneut aufgegriffen haben. „Sein Projekt, die sechs Länder der EWG mittels eines Sechser-Rates zu einer regionalen Sondergruppe innerhalb der NATO zu formieren, geht von der Vorstellung amerikanischer Schwäche aus und hat zum Ziel, auf einem Umweg doch noch zu jenem NATO-Dreier-Direktorium zu gelangen, das ihm die beiden angelsächsischen Mächte bisher abgeschlagen haben und in das er Frankreich nun als Repräsentanten des kontinentalen Sechser-Rates zu bringen trachtet.“[4]

Bei solcher Lektüre wird eindrucksvoll sichtbar, wie tief die Gedanken *de Gaulles* in Frankreichs großer Vergangenheit wurzeln. Finden sich doch die Grundideen, die sich hier abzeichnen, schon in *Sullys* „Grand Dessin“ und anderen französischen Flugschriften aus noch früheren Jahrhunderten. Das Ziel ist schon damals ein europäischer Staatenbund unter Frankreichs Führung gewesen. Bei *Sully* stehen allerdings nicht die Fürsten Europas selbst, sondern ein Generalrat von sechzig Delegierten der Mitgliedstaaten an der Spitze der „Christlichen Republik“, der die Aufgabe hat, ein europäisches Völkerrecht auszuarbeiten; alle Streitfälle durch Schiedsgerichte zu regeln; die Handelsfreiheit nach innen zu sichern; das Prinzip der religiösen Toleranz anzuerkennen und eine Bundesarmee aus 50 000 Reitern, 250 000 Infanteristen, 200 Kanonen und 120 Kriegsschiffen zu errichten. Der Generalrat soll abwechselnd in fünfzehn verschiedenen Städten tagen. Obgleich das Ziel eine unter französischer Hegemonie stehende Friedensordnung ist, wird der Vielfalt der Völker Europas dennoch dieses Zugeständnis gemacht, das wir in dem Entwurf *Debrés* nicht finden. Noch wesentlich fortschrittlicher war der *Abbé de St. Pierre* (1658—1743), der aus dem Ständigen Europäischen Senat, der gleichfalls aus Delegierten der Mitgliedstaaten bestehen sollte, eine Art Bundesregierung (fünf Senatoren) bilden wollte. Die Bundesbeamten sollten alle Holländer sein, also eine „integrierte“ Behörde bilden, auch sollte der Bund einen gemeinsamen diplomatischen Dienst unterhalten. Da *Debrés* Entwurf von 1952 von einer Art „Fürstenkonzil“, gebildet von den souveränen Regierungschefs, ausgeht, rangiert er historisch gesehen noch vor *Sullys* Grand Dessin und steht den Gedanken von Pierre *Dubois* näher, der Kronjurist des großen französischen Königs *Philippe le Bel* war.

Rambouillet war sicher ein geeigneter Ort, um daran zu erinnern, wie lang und eindrucksvoll die Ahnenreihe der französischen Europapläne ist. Was bedeutet demgegenüber für den französischen Staatspräsidenten die Messina-Konferenz? Eine Zusammenkunft von Tagespolitikern, inspiriert von wurzellosen

[4]) Vgl. Jürgen *Tern* in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. August 1960.

Intellektuellen und Technokraten, denen jeder Sinn für die historische Größe Frankreichs abging? Es mag nicht leicht gewesen sein, dem Zauber des genius loci zu entgehen und der mystischen Versonnenheit des Gastgebers die Wirklichkeit der Welt von 1960 entgegenzustellen, ohne die Gesetze des Respektes und der Höflichkeit zu verletzen. Ob dies der wahre Grund dafür war, daß die Unterredung früher als geplant zu Ende ging? Bundeskanzler *Adenauer* begründete dies nach seiner Rückkehr auf dem Kölner Flugplatz Wahn mit der guten Gesprächsatmosphäre, und dies erscheint sehr einleuchtend: über historische Reminiszenzen lassen sich an der intimen Tafel beim Schein der Kerzen herzerfrischende Gedanken austauschen. Etwas anderes ist es, wenn in Paris oder Bonn, in Brüssel, Den Haag, Luxemburg oder Rom, in London und nicht zuletzt in Washington über ein konkretes politisches Programm für die kommenden Jahre verhandelt werden soll, in einer Welt, in der *Chruschtschow* und *Mao Tse-tung* herrschen und die schwarzen Brüder *Lumumba* und *Sekou Touré* ihr undurchsichtiges Spiel treiben.

Aber nicht die Welt von 1960, sondern die von 1970 bietet den Maßstab, an dem die französischen Vorschläge gemessen werden müssen. Wo werden dann die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion stehen, wo China und Indien, und wo wird Europa geblieben sein, wenn es sich jetzt damit begnügt, ein Concilium Concordiae zu schaffen, wie schon *Georg von Böhmen* aus dem Geschlechte der Podjebrad das auch von ihm vorgeschlagene „Fürstenkonzil" genannt hat? Das wird im kommenden Herbst die Kernfrage der Konsultationen der Westmächte sein. Wird sie umgangen, so kann bei allen Bemühungen um die künftige Organisation wenig mehr herauskommen als bei dem Kunststück der Weber in Andersens Märchen:

„Draußen stehen sie mit dem Thronhimmel, der über Eurer Majestät im Festzug getragen werden soll", meldet der Oberzeremonienmeister. Die Kammerherren, welche die Schleppe tragen sollen, greifen mit den Händen nach dem Fußboden, gerade als ob sie die Schleppe aufhüben, sie gehen und tun, wie wenn sie etwas in der Luft hielten; sie wagen nicht, es sich merken zu lassen, daß sie nichts sehen können. Und alle Menschen auf der Straße und an den Fenstern — so versichert uns wenigstens der Dichter — sprachen: „Wie sind des Kaisers neue Kleider unvergleichlich! Welche Schleppe am Kleide er hat, wie schön sie sitzt . . ." „Aber er hat ja nichts an!" sagte endlich ein kleines Kind. — „Hört des Unschuldigen Stimme", sagte der Vater; und der eine zischelte dem anderen zu, was das Kind gesagt hatte. „Aber er hat ja nichts an!" rief zuletzt das ganze Volk. Und nun findet der Dichter die goldenen Worte: „Das ergriff den Kaiser, denn es schien ihm, sie hatten recht, aber er dachte bei sich: Diesen Festzug muß ich nun aushalten. Und die Kammerherren gingen noch straffer und trugen die Schleppe, die gar nicht da war."

So endet das Märchen. Der Dichter sagt uns nicht, ob der Kaiser sich bei diesem Festzug auf den Tod erkältete, und auch, was mit den Staatsmännern geschah, erfahren wir nicht, die, aus Angst sich zu blamieren, das Zeug lobten, das sie nicht sahen, und aller Welt ihre Freude versicherten über die schönen Farben und das herrliche Muster. Aber da im Märchen nicht — wie heute — in Washington und in Bonn Wahlen vor der Türe standen, hatte das auch nicht viel zu bedeuten.

Wilhelm *Cornides*

Die Vereinigten Staaten und die europäischen Handelsblöcke: Der künftige Weg

Von Raymond Vernon

Die Wahl eines neuen Präsidenten in den Vereinigten Staaten ist längst nicht mehr eine rein innenpolitische Angelegenheit. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat jede Präsidentenwahl in den Vereinigten Staaten das Interesse eines großen Publikums außerhalb des Landes gefunden — eines Publikums zwar ohne Stimme, dem aber der Ausgang wirklich etwas bedeutet. Die Wahl im Jahre 1960 bildet keine Ausnahme. Die Ansichten des neuen amerikanischen Präsidenten über solche Fragen wie die, ob es klug sei, mit *Chruschtschow* zu sprechen, über die Frage der Notwendigkeit des Außenhandels und der Auslandshilfe, die Möglichkeit der nuklearen Ueberwachung und der Abrüstung — alle diese Ansichten werden fast ebenso gründlich in den Spalten des *Economist,* in *Le Soir* und in der *Neuen Zürcher Zeitung* wie auf den Seiten der *The New York Times* analysiert.

Für Europäer, die in die Manöver und Gegenmanöver der Sechs und der Sieben verstrickt sind, ist die Frage der Einstellung der neuen amerikanischen Regierung zur europäischen Integration von größtem Interesse. Bis jetzt jedenfalls werden die Europäer jedoch weder in den Wahlreden der Kandidaten noch in deren gesetzgeberischer Vergangenheit deutliche Hinweise auf diese Einstellung finden. Auch eine eingehendere Prüfung der politischen Vergangenheit der Kandidaten dürfte an weiteren Aufschlüssen nicht sehr ergiebig sein. So wichtig diese Frage auch für die internationalen Beziehungen sein mag, so ist sie doch nach den Maßstäben eines amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes immer noch zu sehr eine Spezialfrage, als daß wir von den Kandidaten hierbei viel Aufklärung erwarten könnten. Nichtsdestoweniger sind viele Anhaltspunkte für das voraussichtliche künftige Verhalten der Vereinigten Staaten in der großen innereuropäischen Auseinandersetzung vorhanden, Anhaltspunkte, die man nicht durch eine Prüfung der Kandidaten, wohl aber durch eine Untersuchung der grundlegenden Interessen der Vereinigten Staaten erhält.

DIE POLITIK DER VEREINIGTEN STAATEN IN EUROPA

Um den Standpunkt beurteilen zu können, von dem aus der nächste amerikanische Präsident wahrscheinlich den Gang der europäischen Integration sehen wird, empfiehlt sich ein Blick auf die letzten 12 oder 15 Jahre amerikanischer Politik in Europa.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war selbstverständlich eine Beteiligung der Vereinigten Staaten an allen gesamteuropäischen Bemühungen um eine wirtschaftliche Zusammenarbeit unerläßlich. Zunächst wurden die verschiedenen

Hilfsausschüsse eingesetzt, um eine angemessene Verteilung von Kohle und anderen Grundstoffen zu fördern. Als diese Bestrebungen später durch eine große finanzielle Hilfe bei der gewaltigen Wiederaufbauarbeit ergänzt werden mußte, gab es den Marshall-Plan mit seinen Hilfsinstitutionen wie etwa der OEEC und der EZU.

Viele Europäer neigen allzugern zu der Ansicht, der Marshall-Plan sei lediglich ein verzweifelter Schritt der Vereinigten Staaten gewesen, um den Einbrüchen des Kommunismus in Westeuropa ein Ende zu bereiten. In Wirklichkeit waren die amerikanischen Beweggründe zur Unterstützung des Planes jedoch viel verschiedenartiger und umfassender. Für Männer wie Paul *Hoffmann* und Will *Clayton* — wenn auch vielleicht nicht für den typischen Senator eines typischen Staates aus dem mittleren Westen — war der Plan ein echtes Bemühen um eine Erhöhung des europäischen Lebensstandards um Europas selbst willen. In den Augen des amerikanischen Regierungsbeamten, der in irgendeiner europäischen Hauptstadt mit einer Mission der Vereinigten Staaten betraut war, war dies eindeutig das höchste Ziel. Als es sich im Jahre 1949 zeigte, daß die Vielzahl der nationalen Handelsschranken und Währungsbeschränkungen in Europa die Möglichkeiten eines ergiebigen Warenaustausches erstickte, wurde die Beseitigung dieser Schranken zum natürlichen und unerläßlichen Ziel. Aus diesem Grunde unterstützten die Vereinigten Staaten den Liberalisierungskodex der OEEC und stellten einen Teil des Anfangskapitals für die Schaffung einer Europäischen Zahlungsunion zur Verfügung.

Bereits 1950 waren sich jedoch viele amerikanische und mit ihnen viele europäische Wirtschaftler vollkommen dessen bewußt, daß ein gesicherter europäischer Aufstieg sehr viel mehr erforderte als die Beseitigung von Handelsbeschränkungen und Währungsschranken. Man brauchte den freien Kapitalverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den einzelnen Ländern und die Entwicklung einer Denkungsart unter den Geschäftsleuten, die sie veranlassen würde, für den europäischen Markt so zu planen, als wäre er wirklich ein einziger Markt. Sobald einmal italienische Geschäftsleute bereit sein würden, ein Werk in Mailand — oder auch in Frankfurt — in der Annahme zu errichten, daß ihnen ganz Europa als Markt zur Verfügung stünde, dürfte man in Europa ein größeres Wachstum und große Einsparungen erwarten. Es würde sich die Gelegenheit zu Massenproduktion und Spezialisierung ergeben; das Kostendenken, das aus einer Furcht vor der Konkurrenz entsteht, würde sich verstärken; kurz gesagt: Europa könnte damit beginnen, alle potentiellen Vorteile seines geräumigen Binnenmarktes zu nutzen.

Als nun Robert *Schuman* im Jahre 1950 die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vorschlug, haben daher die Beamten der Vereinigten Staaten, die mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau Westeuropas betraut waren, diese Initiative mit fast grenzenloser Genugtuung begrüßt. Es gab verhältnismäßig wenige und gänzlich überstimmte skeptische Aeußerungen in Amerika. Im allgemeinen stellten sich die Vereinigten Staaten mit ihrem ganzen Gewicht hinter den Plan.

Die Reaktion der Vereinigten Staaten auf die Initiative Schumans war jedoch nicht nur eine Folge ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen. Es traten wieder

politische Erwägungen ins Blickfeld, die es oft sogar beherrschten. Denn dem amerikanischen Außenministerium schien die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl die Antwort auf zwei Hauptprobleme zu sein: das eine Problem bestand darin, einen Weg zu finden, auf dem Großbritannien, Frankreich und die Vereinigten Staaten das hoffnungslos unhaltbare Unterfangen aufgeben könnten, die Ruhrindustrie zu ordnen und zu überwachen, ein Unternehmen, mit dem sich die Internationale Ruhrbehörde befaßte. Das andere Problem bestand darin, Mittel und Wege zu finden, um Westdeutschland wieder an Westeuropa zu binden, also einer neutralistischen oder abenteuerlichen Politik Deutschlands gegenüber dem Sowjetblock den Boden zu entziehen.

Aus solchen Befürchtungen erklärt sich auch die Unterstützung, die die Vereinigten Staaten der totgeborenen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zukommen ließen. Nachdem dieses Unternehmen in der französischen Nationalversammlung gescheitert war, konnte es nicht überraschen, daß die Vereinigten Staaten die Unterzeichnung der Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit unverhohlener Erleichterung begrüßten.

Die unbedingte Unterstützung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Vereinigten Staaten beruhte noch auf einem anderen Umstand: der Persönlichkeit und Macht von John Foster *Dulles.* Dulles' Vorgänger waren gezwungen gewesen, bei ihrer Politik gegenüber der europäischen wirtschaftlichen Integration andere umfassende wirtschaftliche und politische Ziele gebührend zu berücksichtigen. Wie weiter unten ausgeführt wird, befaßten sie sich nicht nur mit der wirtschaftlichen Integration Westeuropas, sondern auch mit der Beseitigung der Handelsschranken in der ganzen Welt: sie wollten nicht nur ein politisches Wiedererstehen Westdeutschlands in Europa, sondern auch politische Uebereinstimmung mit Südamerika, Japan und anderen nichteuropäischen Ländern.

Für Dulles jedoch bestand das Kernproblem der Außenpolitik der Vereinigten Staaten in den Beziehungen mit dem Sowjetblock, und die Hauptfrage dieser Beziehungen war die Deutschland-Frage. Mit der Ausschließlichkeit, die ein Kennzeichen seines Stiles war, lehnte es Dulles ab, seine Unterstützung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf Grund anderer Erwägungen einzuschränken.

Die Umstände halfen Dulles hierbei. Lange Zeit wurde die Besorgnis anderer Länder in bezug auf die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft so vorsichtig geäußert, daß nur wenige Amerikaner von dieser Besorgnis etwas merkten. Soweit ein amerikanisches Interesse an dieser Frage außerhalb der Regierungskreise vorhanden war, handelte es sich daher um ein Interesse, das dadurch gekennzeichnet war, allen irgendwie mit der europäischen Integration zusammenhängenden Plänen eine Art Gesamtunterstützung zuteil werden zu lassen.

Auch den Wirtschaftskreisen in den Vereinigten Staaten erschien es nicht erforderlich, sich der Entwicklung der Gemeinschaft zu widersetzen. Viele der größeren Hersteller, die sich der Folgen des Gemeinsamen Marktes bewußt waren, reagierten durch die Errichtung von Produktionsanlagen innerhalb Westeuropas — eine Maßnahme, zu der sich viele von ihnen angesichts der schnellen Entwicklung dieses Gebietes ohnehin entschlossen hätten. Den kleineren Herstel-

lern fehlte eigentümlicherweise die Kenntnis der Umstände oder es stand für sie nicht genug auf dem Spiel, um eine Gegenreaktion auszulösen.

Nur vom Landwirtschafts-, Wirtschafts- oder Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten hätte man annehmen können, sie würden sich dagegen aussprechen; diese standen jedoch im Schatten eines besonders mächtigen Außenministers, der die volle Unterstützung des Präsidenten hatte.

Als die Europäische Freihandelsassoziation Gegenstand von Verhandlungen wurde, wurde sie von den wenigen Amerikanern, die die Züge und Gegenzüge der Wirtschaftsdiplomatie innerhalb Europas verfolgten, sofort als das erkannt, was sie wirklich war: ein allerletzter Versuch der Briten, Schweden und der anderen, den Ansturm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abzuwehren, vorzugsweise durch Verwässerung und Erweiterung der Gemeinschaft.

Soweit eine amerikanische Reaktion überhaupt bestand, war es im allgemeinen Mitgefühl mit der mißlichen Lage der Sieben, gemischt mit der Besorgnis, sie könnten im allerletzten Augenblick das Unternehmen der Sechs zum Scheitern bringen. Allmählich jedoch, als der volle wirtschaftliche Stoß der Sechs gegenüber den Sieben durch einige haarsträubende (zweifellos übertrieben alarmierende) Statistiken verdeutlicht wurde, wuchs das Mitgefühl, und die Besorgnis wich. Als nämlich die Art der Berechnung des Außentarifs der Gemeinschaft besser verstanden wurde — kurz gesagt: als es klar wurde, daß wichtige Zollsätze im Zuge der Entwicklung eines gemeinsamen Zolltarifs sich im Ergebnis erhöhen könnten —, wurde einigen Anhängern der Gemeinschaftskonzeption Einhalt geboten.

Die Neigung, den Sieben gegenüber eher mitfühlend als verärgert zu sein, wurde von einer Anzahl untergeordneter Erwägungen gefördert. Einerseits begann Südamerika, das von den Vereinigten Staaten nach der unglücklichen Reise von Vizepräsident *Nixon* im Jahre 1958 neu entdeckt worden war, starke Besorgnis über die Aussicht zu äußern, daß der Gemeinsame Markt bei seinen Käufen von Kakao, Kaffee und Bananen Konkurrenzlieferanten in Französisch-Afrika vorziehen würde. Andererseits ließ Frankreich Anzeichen für seinen Versuch erkennen, den Sechs sein Saharaöl zum Nachteil des nahöstlichen und venezolanischen Oels aufzudrängen. Darüber hinaus gab es wiederholt gut fundierte Berichte darüber, daß Industrielle der sechs Länder die Konzeption des integrierten Marktes durch ihre ausgedehnten privaten wettbewerbsbeschränkenden Absprachen zu einer Art Zerrbild machten. Es begann ebenfalls deutlich zu werden, daß die von den Sechs für landwirtschaftliche Erzeugnisse aufgestellte Regelung für andere Agrarexporteure höchst nachteilig sein könnte, insbesondere für Dänemark, Griechenland, die Türkei, Kanada und die Vereinigten Staaten. Das Landwirtschaftsministerium der Vereinigten Staaten begann — im Hinblick auf *Herter* vielleicht weniger zurückhaltend als im Hinblick auf *Dulles* —, seine privaten Warnungen öffentlich zum Ausdruck zu bringen.

Mitte 1960 waren daher die mit dieser Frage vertrauten Amerikaner nicht mehr für eine allgemeine und unbegrenzte Unterstützung der Sechs. Es bestanden darüber hinaus eine gewisse Zurückhaltung, eine gewisse Ambivalenz und der Wunsch, die weitere Entwicklung abzuwarten.

DIE POLITIK DER VEREINIGTEN STAATEN IM WELTHANDEL

Die Außenwirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten wurde in der Nachkriegszeit durch mehrere Hauptrichtungen bestimmt. Eine dieser Richtungen, die bei einem recht erheblichen Teil der amerikanischen Meinung Rückhalt und Unterstützung fand, geht auf die Annahme des „Trade Agreements Act" von 1934 und auf das auf diesem Abkommen beruhende gegenseitige Handelsprogramm zurück.

Die Philosophie des gegenseitigen Handelsprogramms war der europäischen Integrationsbewegung natürlich stets etwas entgegengesetzt. Nach der Konzeption des gegenseitigen Handels sollten Länder mit Einfuhrlizenzsystemen diese Systeme beseitigen, sobald es die Zahlungsbilanzlage gestattet, während die Zollsätze durch gegenseitige Verhandlungen allmählich herabgesetzt würden. Diese Entwicklung sollte auf einer weltweiten Basis der Nichtdiskriminierung stattfinden; tatsächlich sollten derartige diskriminierende Zollsysteme, insbesondere das Präferenzsystem des Britischen Commonwealth, stufenweise im Zollverhandlungsverfahren beseitigt werden. Die Rechtmäßigkeit von Zollunionen wurde zwar anerkannt, doch sollten sie eher nur geringe Abweichungen von dem Hauptstrom der Liberalisierung des Welthandels und nicht so sehr ein Hauptmerkmal dieser Liberalisierung darstellen.

Während der gesamten Nachkriegszeit betrieben die Vereinigten Staaten, während sie in ihrer Europapolitik Fortschritte machten, auch ihr weltweites Programm für die Beseitigung der internationalen Handelsschranken. Die Unterstützung dieser weltweiten Politik durch die Vereinigten Staaten führte, obgleich sie weit weniger auffällig war als die Unterstützung des Marshall-Planes in den ersten Nachkriegsjahren, nichtsdestoweniger zu sehr beachtlichen Ergebnissen: der Errichtung des GATT; der Aushandlung von wesentlichen Zollsenkungen zwischen praktisch allen größeren Industrieländern; und der Erzeugung von Druck sowohl im GATT als auch im Internationalen Währungsfonds im Hinblick auf die Abschaffung von Handels- und Devisenlizenzsystemen.

Es gab Zeiten, in denen das globale mit dem regionalen Programm in Konflikt geriet — Zeiten, in denen der Wunsch nach einer Einschränkung der von den Ländern im Welthandel praktizierten Diskriminierung mit dem Wunsch in Konflikt geriet, die Ausweitung des innereuropäischen Handels zu beschleunigen. Ein klassischer Fall war Belgien während der letzten Jahre des Marshall-Planes. Als Belgien seine diskriminierenden Maßnahmen gegen Einfuhren aus dem Dollarraum einschränken wollte, wurde es vom übrigen Europa nachhaltig zur Rede gestellt; als guter Europäer sollte Belgien seine Einfuhrschranken gegenüber Dollarwaren beibehalten und seinen Handel wieder auf seine europäischen Handelspartner ausrichten.

Soweit Amerikaner von dem Konflikt zwischen dem weltumspannenden Ziel eines nichtdiskriminierenden Handelsvertreters und dem europäischen Ziel der wirtschaftlichen Integration Kenntnis hatten, fanden viele von ihnen Mittel und Wege, die Unterstützung beider Ziele zu rechtfertigen. Eine Erklärung bestand in dem Hinweis darauf, daß die europäische Integrationsbewegung, zumindest jedoch die von der OEEC geförderten Handelsliberalisierungsmaßnahmen,

Schritte auf dem Weg zur weltweiten Liberalisierung darstellten; vielleicht ein unorthodoxer Weg, da er eine einstweilige erhöhte Diskriminierung mit sich zu bringen scheine, nichtsdestoweniger jedoch der allerschnellste gangbare Weg.

Die Geschichte war dieser Auffassung freundlich gesonnen. Denn schließlich wurden die Liberalisierungsmaßnahmen der OEEC für den Handel weitgehend auf die übrige Welt ausgedehnt, so daß die in ihrer Anwendung liegende anfängliche Diskriminierung praktisch wegfiel.

Dieselbe Erklärung konnte jedoch kaum auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft oder die Europäische Freihandelsassoziation Anwendung finden. Bei ihnen handelt es sich zugegebenermaßen um Pläne für eine ständige Diskriminierung gegenüber der Außenwelt. Für den Teil der öffentlichen Meinung der Vereinigten Staaten, dem die Nichtdiskriminierung das höchste Ziel im Welthandel bedeutet, sind diese Vereinbarungen nicht leicht zu verkraften.

Sie können jedoch sogar von denen vertragen werden, für die die Nichtdiskriminierung Selbstzweck ist, vorausgesetzt allerdings, daß die Vereinbarungen so weitgehend sind, so unwiderruflich und so bedingungslos sind, daß die von der Vereinbarung betroffenen Länder als eine einzige wirtschaftliche Einheit angesehen werden können. Gemessen an diesem Maßstab, übersteht die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft den Test fast ohne jeden Makel. Fast, aber nicht ganz. Es ist noch ungewiß, inwieweit die Gemeinschaft bei der Verschmelzung der Landwirtschaft ihrer Mitglieder gehen wird. Innerhalb der Gemeinschaft legen Kartelle für den Verkehr von Industrieerzeugnissen immer noch unsichtbare nationale Grenzen fest. Die Zollquoten für einige Erzeugnisse gestatten für Teile des gemeinschaftlichen Marktes immer noch die Versorgung mit Niedrigzollgütern, während der übrige Markt Hochkostenbetrieben innerhalb der Gemeinschaft vorbehalten ist.

Wenn die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nach diesen Maßstäben mit einigen Makeln behaftet ist, so besitzt die Europäische Freihandelsassoziation deren noch viel mehr. Die Europäische Freihandelsassoziation ist kein Plan für die weitgehende Integration der Volkswirtschaften ihrer Mitglieder; ganz und gar nicht. Jedes Mitglied hat sein eigenes „Außentarifsystem" gegenüber Nichtmitgliedern festzulegen. Die Landwirtschaft ist von den Vereinbarungen der Assoziation ausgeschlossen. Es besteht im allgemeinen keine unwiderrufliche Bindung, kein unerbittlicher Weg, der zu der Aufgabe der Souveränität führt.

Auch können die verschiedenen Vorschläge zur Bildung einer größeren Handelsgruppe — wie zum Beispiel der Vorschlag, die Sechs als Einen den Sieben hinzuzufügen — die fatalen Makel nicht beseitigen, wenn diese Vorschläge unter dem Gesichtspunkt der globalen Diskriminierung geprüft werden. Im Gegenteil: jede Ausweitung der in der Europäischen Freihandelsassoziation verkörperten unvollkommenen und unvollständigen Union erschwert das Problem der Herbeiführung eines nichtdiskriminierenden Welthandels.

Diese Richtung der öffentlichen Meinung der Vereinigten Staaten, die von Zeit zu Zeit von der mehr ins Auge fallenden und überreichlichen Hilfe für den Marshall-Plan und anderen entsprechenden Maßnahmen in den Schatten gestellt wird, besteht noch. Da aus anderen Gründen Zweifel darüber auftauchen, ob

die europäische Integration ein kluger Schritt sei, wird die Stärke dieser beständigen Richtung in der Politik der Vereinigten Staaten immer offenkundiger.

DER KÜNFTIGE WEG

Die Schwierigkeit für jede Festlegung der Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber den Sechs und den Sieben liegt darin, daß viel von der kommenden Entwicklung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion abhängt. Die Initiative auf diesem Gebiet liegt überwiegend in sowjetischen Händen; wie diese Initiative ausgeübt werden wird, ist ungewiß.

Sollten die Sowjets versuchen, Berlin zu isolieren oder irgendeine andere gleichbedeutende provozierende Maßnahme zu treffen, so könnte nahezu alles geschehen. Wenn wir jedoch annehmen können, der Kalte Krieg werde für die nächste Zeit ein Kalter Krieg bleiben, dann besteht die Möglichkeit, nützliche Betrachtungen anzustellen.

Eine Kernfrage liegt darin, ob die Vereinigten Staaten bei einer Verlängerung des Kalten Krieges der „Integration" Westdeutschlands in die westeuropäische Wirtschaft einen ebenso hohen Wert beimessen werden wie in der Vergangenheit. Im Jahre 1950 schien diese Politik offensichtlich sinnvoll zu sein. Im Jahre 1960 dürfte darin ein gewisser Anachronismus liegen.

Heute kann nämlich die Ansicht vertreten werden, daß Westdeutschland wirtschaftlich, politisch und sogar gefühlsmäßig bereits eng mit dem freien Teil Europas verbunden ist. Zwar kann es sich kein deutscher Politiker leisten, den politischen Vorrang der Wiedervereinigung Deutschlands zu leugnen, ebenso wie kein Südstaatenpolitiker der Vereinigten Staaten den bleibenden Sinn der Rassentrennung leugnen kann, wie immer er auch darüber denken mag. Bei der Neufestlegung der Außenpolitik der Vereinigten Staaten, die das Jahr 1961 wahrscheinlich bringen wird, kann wohl gefolgert werden, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft für die Bindung Deutschlands an Westeuropa nicht so unerläßlich ist, wie dies einst geglaubt wurde. Denn in der Sicht des Jahres 1961 scheint das Hauptproblem der politischen Solidarität des Westens in der Verhütung einer Kluft zwischen dem Block „Vereinigtes Königreich—Skandinavien" und dem deutsch-französischen Bund zu bestehen.

Auf jeden Fall werden die Vereinigten Staaten, auch wenn sie ihre Ansicht über die politische Bedeutung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht ändern sollten, ihre Unterstützung der Gemeinschaft in einer weit eingeschränkteren Weise durchführen können, als es in der Aera von Außenminister *Dulles* möglich war. Nachdem man nunmehr die Stimmen der Opposition nicht nur in Europa, sondern auch in Südamerika und im Fernen Osten hört, werden die Vereinigten Staaten gezwungen sein, auch diese Stimmen zu beachten.

Wenn äußerer Druck die Vereinigten Staaten nicht zwingen kann, ihre militante Unterstützung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu ändern, so wird innerer Druck dies zweifellos bewirken. Es sind gewisse Bestrebungen innerhalb der Vereinigten Staaten vorhanden, die es der kommenden Regierung unklug erscheinen lassen werden, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder

auch jeder erweiterten Form der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine zu offene Unterstützung anzubieten. Der nächste Präsident der Vereinigten Staaten, ob Demokrat oder Republikaner, wird ganz bestimmt die Interessen der Vereinigten Staaten in einer weiteren allmählichen Beseitigung der Handelsschranken der Vereinigten Staaten sehen. In dieser Frage unterscheiden sich die beiden Parteien nicht mehr so stark wie vor dem Zweiten Weltkrieg. Mehr als jemals zuvor liegen die Unterschiede jetzt innerhalb der Parteien, und zwar zwischen denen, die ein bestimmtes Gebiet oder einen speziellen Sektor des amerikanischen Lebens zu vertreten haben, und denen, die vorgeben, für das größere nationale Interesse zu sprechen. Ein jeder der in der Nachkriegszeit zur Beratung in handelspolitischen Fragen der Vereinigten Staaten eingesetzten staatlichen Ausschüsse hat — ob von Präsident *Truman* oder von Präsident *Eisenhower* eingesetzt — im großen und ganzen die gleiche kontinuierliche Liberalisierung der Handelsbeschränkungen der Vereinigten Staaten unterstützt. Durch die Verantwortung der Vereinigten Staaten in der Welt gilt es heute fast automatisch als sicher, daß der Präsident weiterhin einer solchen Politik seine allgemeine Unterstützung zukommen lassen wird.

Aber jeder Präsident, ob Demokrat oder Republikaner, wird sich wahrscheinlich einem Kongreß gegenübersehen, in dessen Hauptausschüssen die Demokraten aus den Südstaaten vorherrschend sind. Bis zum Zweiten Weltkrieg konnte man sich darauf verlassen, daß die Südstaatendemokraten eine liberale Handelspolitik mit der ganzen Kraft ihrer größeren Erfahrung und ihrer parlamentarischen Geschicklichkeit unterstützen würden. Bis zu dieser Zeit hielt sich der Süden selbst in erster Linie für einen Agrarexporteur, der seine Baumwolle und seinen Tabak der übrigen Welt verkaufte und mit den nördlichen Industrie-„Monopolisten" um niedrigere Preise für Fertigwaren rang. Heute betrachtet sich der Süden jedoch als ein in der Industrialisierung begriffenes Gebiet, das dringend des Schutzes bedarf.

Südstaatenindustrielle können heute wahrscheinlich von Fabrikanten aus den Nordstaaten durch die Intensität ihres Schutzbedürfnisses unterschieden werden; und dies aus durchaus guten wirtschaftlichen Gründen. Für einen bedeutenden Sektor der Südstaatenindustrie besteht aus streng wirtschaftlichen Gründen die Notwendigkeit der Niedriglohnarbeit; viele Betriebe zur Herstellung von stark wettbewerbsorientierten Erzeugnissen — wie zum Beispiel verschiedenen Textilsorten, Bekleidung und elektronischer Ausrüstung — sind aus den Nordstaaten, die höhere Löhne kennen, abgewandert, um ihre Kosten zu senken und ihrer Inlandskonkurrenz entgegentreten zu können. Daher handelt es sich hier um Betriebe, die sich durch ausländische Niedriglohnhersteller stärkstens gefährdet sehen.

Der Präsident wird in seinem Kampf mit dem Südstaatenblock und dessen Gewerkschaftsverbündeten um die Fortsetzung einer liberalen Handelspolitik neue Ansätze in der Politik finden müssen. Der Trade Agreements Act, der durch die protektionistischen Aenderungszusätze abgenutzt ist, wird etwas Neuem Platz machen müssen. Umstellungspläne der einen oder anderen Art dürften für den weiteren Fortschritt in der Handelsliberalisierung unerläßlich sein. Gleichzeitig wird der Präsident sicher allen unnötigen Ballast über Bord werfen, der ihn auf seinem Wege behindern könnte. Die aktive Unterstützung eines diskriminierenden

Handelsblocks wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation könnte durchaus als überflüssiger Ballast angesehen werden, sobald einmal der Kampf für die Weiterführung des Programms der Handelsliberalisierung eröffnet ist. Die Unterstützung irgendwelcher Vorschläge, sich mit den beiden Blöcken in einer erweiterten Handelspräferenzzone zu verbinden, würde in dieser Phase noch unwahrscheinlicher sein.

Es ist höchst unwahrscheinlich, daß sich die Vereinigten Staaten der weiteren Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in jeder Phase wirklich widersetzen würden; sogar die Europäische Freihandelsassoziation wird möglicherweise in irgendeiner Form ständige Billigung finden. Aber die Unterstützung durch die Vereinigten Staaten wird vermutlich geringer sein als in der Vergangenheit; Sicherheiten für die Gewährleistung einer „echten" Integration werden ohne Zweifel mit größerem Nachdruck verlangt werden; und die Besorgnisse über die Anpassung an die Bedürfnisse nichteuropäischer Staaten werden wahrscheinlich stärker ausgeprägt sein.

Die Vermutung liegt gleichfalls ziemlich nahe, daß die Vereinigten Staaten in ihren wirtschaftlichen Beziehungen gegenüber Europa sehr viel mehr Nachdruck und Gewicht auf die gemeinsamen Probleme gegenüber der übrigen Welt legen werden, an denen Europa und die Vereinigten Staaten gleichermaßen teilhaben. Der Vorschlag der Vereinigten Staaten zur Reorganisation der OEEC beruhte bereits auf dieser neuen Schwerpunktverteilung; durch Erweiterung der OEEC auf die Vereinigten Staaten und Kanada sind alle großen Industrieländer der freien Welt außer Japan einbezogen — einbezogen in eine Institution, die im allgemeinen den europäischen „goodwill" erfordert.

Einige der Verhandlungsgegenstände sind hinreichend bekannt. Man hofft, daß die Industriestaaten sich stets hinsichtlich ihrer inländischen Währungs- und Finanzpolitik konsultieren werden, wenn diese Politik nach außen hin störend wirkt, und daß sie mehr als bisher ihre Programme für die Auslandshilfe aufeinander abstimmen werden. Es besteht auch die stille Hoffnung, daß es zu einem Versuch zur Lösung der Konflikte auf dem Gebiet der einzelstaatlichen Agrarpolitik kommt, obgleich es wenige Leute gibt, die hieran große Erwartungen knüpfen. Multilaterale Pläne für die Gewährung von langfristigen Ausfuhrkrediten wurden ebenfalls erörtert.

Die Gründe der Vereinigten Staaten für die Bildung dieser neuen Schwerpunkte waren vermutlich außerordentlich umfassend. Ohne Zweifel war einer dieser Gründe der, Europa durch eine Aufforderung von den Fragen abzulenken, durch die es in eine Sackgasse geraten war, und seine Aufmerksamkeit auf andere Fragen von gleicher Bedeutung zu richten, um so den Streit zwischen den Sechs und den Sieben auf sein rechtes Maß zurückzuführen. Sicher war es ein weniger von taktischen Gründen bestimmtes und selbständigeres Ziel, andere Industriestaaten bis zu einem gewissen Maße an der Verantwortung und den Lasten — wie zum Beispiel der Auslandshilfe — zu beteiligen, die bisher hauptsächlich auf den Schultern der Vereinigten Staaten ruhten.

Die Strategie der Vereinigten Staaten scheint jedoch unter einer großen Schwäche zu leiden. Die Schwierigkeit besteht darin, daß die von den Vereinigten Staaten in der reorganisierten OEEC zur Erörterung vorgeschlagenen Fragen

nicht solche Fragen sind, wie man sie braucht, um einer internationalen Einrichtung Zweck und Status zu verleihen.

Die bisher aufgezählten Fragen zerfallen in zwei Gruppen: einige Fragen, wie zum Beispiel die Währungs- und Steuerpolitik, sind für das nationale Leben und die Innenpolitik von so ausschlaggebender Bedeutung, daß sie über die wirksame Zuständigkeit einer rein beratenden internationalen Einrichtung hinausgehen. Andere sind so nichtssagend, daß ihnen keinerlei Bedeutung zukommt. Entweder wird der Einrichtung mehr geboten, als bisher vorgeschlagen wurde, oder sie wird sich der endlosen Liste der trägen internationalen Einrichtungen anschließen, die von Jahr zu Jahr geduldet weiterleben und die außer der Unterhaltung eines Sekretariats keine wirkliche Funktion ausüben.

Es gibt eine halbes Dutzend wichtiger Aufgaben, mit denen die Vereinigten Staaten — oder andere Regierungen — die Nachfolgeorganisation der OEEC betrauen könnten, wenn sie wollten. Eine dieser Aufgaben, auf die Dauer ebenso wichtig wie die Auslandshilfe, ist die Frage des Außenhandels mit den Entwicklungsgebieten. Es ist unerläßlich, daß diese Frage ausführlich im GATT erörtert wird; tatsächlich haben diese Erörterungen bereits begonnen. Einige Aspekte dieser Frage sollten jedoch unter den Industrieländern am besten allein erörtert werden. Diese Notwendigkeit dürfte im Hinblick auf die kürzliche Erweiterung der Mitgliedschaft im GATT besonders dringlich sein, da die Entwicklungsländer durch diese Erweiterung fast eine dominierende Stimme erhalten, wenn sie ihre Macht ausüben wollen.

Kurz, das Kernproblem des Handels mit den Entwicklungsländern ist folgendes: Jeder ernsthafte Plan für die zukünftige Entwicklung der unterentwickelten Gebiete in der Welt macht es erforderlich, daß diese Länder ihre Ausfuhren nach den Industrieländern außerordentlich erhöhen. Glücklicherweise erscheint eine solche Ausweitung vom technologischen Standpunkt aus gesehen möglich. In Ländern wie Indien, den Philippinen und Nigeria geht in den Möglichkeiten für die Ausfuhr von Fertigwaren ein außerordentlicher Wandel vor sich, der durch die erhöhte Mobilität bestimmter technischer Verfahren und durch erweiterte Möglichkeiten für einen beschleunigten Lufttransport herbeigeführt wurde. Bekleidung, Messerschmiedewaren, Teile für elektronische Standardausrüstungen und billiges Spielzeug sind nur Prototypen einer Anzahl anderer Erzeugnisse, für die diese Gebiete in den kommenden Jahrzehnten wahrscheinlich als ernsthafte Konkurrenten in der Welt auftreten werden. Werden die Industriestaaten die Umstellungen ihrer Ein- und Ausfuhren akzeptieren, die durch den erhöhten Handel mit diesen Erzeugnissen herbeigeführt werden, oder werden sie durch protektionistische Maßnahmen Widerstand leisten? Die Industriestaaten könnten ihre Handelssysteme für derartige Erzeugnisse sehr viel schneller liberalisieren, wenn sie sie zusammen liberalisierten. Dies würde das Risiko herabsetzen, daß die Exporteure ihre Verkäufe auf nur einige wenige Märkte konzentrieren.

Andere schwierige Probleme dieser Art sind ebenfalls erörterungsreif. Eines dieser Probleme ist das der „gebundenen Hilfe". Zur Zeit bindet jede hilfegebende Nation einen Teil ihrer Hilfe — das heißt, sie fordert, daß die Hilfe in dem hilfegebenden Land ausgegeben wird — zum Nachteil der hilfeerhaltenden Länder. Von allen Kapitalausfuhrländern praktizieren die Vereinigten Staaten

wahrscheinlich weniger als alle anderen die Bindung. Die Vereinigten Staaten können ihre Bindung der Hilfe der Export-Import-Bank sowie ihren unglücklichen Beschluß, die Hilfe des „Development Loan Fund“ zu binden, praktisch nur dann rückgängig machen, wenn die anderen Staaten hierin folgen. Sogar dann noch wird das Problem auf der politischen wie auf der technischen Ebene schwierig sein. Hier handelt es sich um einen Schritt, der sehr wohl in der neuen Organisation getan werden könnte.

Ferner gibt es die Frage der internationalen Kartelle — eine Frage, in die ab und zu einmal Bewegung kommt und die dann sogleich wieder von der Tagesordnung abgesetzt wird, weil die Staaten die Behandlung dieser Frage für zu schwierig erachten. Während des sechsten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts, als die internationalen Märkte wuchsen und außerordentlich fluktuierten, kam dieser Vernachlässigung keine große Bedeutung zu. Es sind jedoch viele Anzeichen dafür vorhanden, daß die Kartellfrage wieder auftauchen könnte, und vieles läßt darauf schließen, daß die Regierungen bereit sind, hinsichtlich dieses Problems eine tatkräftigere Haltung als bisher einzunehmen. Um es noch einmal zu sagen: Diese Frage könnte in einer Weltorganisation wie dem GATT ebenso wie in einer Vereinigung mit einer exklusiveren Mitgliedschaft zur Sprache gebracht werden. Ob nun das GATT mit dieser Frage befaßt wird oder nicht, es spricht viel dafür, sie in einer Einrichtung zu erörtern, der die Nationen angehören, die sich höchstwahrscheinlich an internationalen Vereinbarungen beteiligen.

Schließlich ist da noch die Frage des Handels mit dem Sowjetblock. Bisher haben die Industriestaaten ihre Bestrebungen in bezug auf dieses heikle Problem auf eine hauptsächlich negative Art und Weise abgestimmt. Ueber einige obskure Ausschüsse in Paris vereinbarten sie, was sie in ihrem Handelsverkehr mit der kommunistischen Welt n i c h t verkaufen. Mit einem derartigen engen Ansatz kann man kaum den Problemen gerecht werden, die von einem gewaltigen Block als Handelspartner aufgeworfen werden, der in verstärktem Maße auf die Weltmärkte zurückkehrt. Die Koordinierung der Handelsstrategie ist für die Länder der freien Welt von gemeinsamem Interesse. Hierbei ist jedoch die Möglichkeit, zu einer gemeinsamen Politik zu gelangen, auf die Industriestaaten beschränkt. Wenn man an die Frage wirklich von der positiven Seite herantritt — das heißt, wenn sie darauf abzielte, aus einem erweiterten Handel mit dem Sowjetblock einen größtmöglichen Gewinn zu ziehen —, dann könnte die Nachfolgeorganisation der OEEC diese Politik sehr wohl mit konstruktiven Ergebnissen übernehmen.

Die Strategie der Vereinigten Staaten kann bewußt oder unbewußt beträchtlich dazu beitragen, die Spannung zwischen dem Gemeinsamen Markt und den Aeußeren Sieben herabzusetzen; oder zumindest die Spannungen unter dem Gewicht anderer Probleme begraben, bei denen sich die Gegensätze nicht so klar abzeichnen. Sie kann ebenfalls dazu dienen, Europa auf Fragen hinzulenken, die mindestens ebenso wichtig sind wie die innereuropäischen Fragen — nämlich das Problem, mit der übrigen Welt in Frieden zu leben. Diese Strategie wird jedoch nur dann Erfolg haben, wenn der neue Präsident der Vereinigten Staaten die Folgerichtigkeit der Strategie insofern fortführt, als er der neuen Gruppe in Europa echte Probleme zukommen läßt und auf die geäußerten Vorschläge eingeht.

Zur Zeit bestehen keine Anzeichen dafür, daß der neue amerikanische Präsident — wer immer es auch sein mag — eine derartige Strategie verfolgen wird. Es ist sehr viel wahrscheinlicher, daß er dem Druck im Inland und dem Druck außerhalb Europas dadurch entspricht, daß er die Politik der Vereinigten Staaten auf die globale Annäherung und auf die Unterstützung der globalen Einrichtungen wie GATT und Internationaler Währungsfonds konzentriert. In diesem Falle wird die Rolle der Vereinigten Staaten bei der Schlichtung des Streites zwischen den Sechs und den Sieben nicht die eines Initiators, Schiedsrichters und Schlichters sein. Sie wird vielmehr hauptsächlich die Rolle einer Partei sein, die stets dann ein Veto einzulegen versucht, wenn die zwischen den Streitenden ausgehandelten Kompromisse die Interessen von Außenseitern zu beeinträchtigen drohen.

Peking und Taipeh in der Weltpolitik

Eindrücke einer Fernostreise*

Von Gottfried-Karl Kindermann

Erster Teil

Strukturwandlungen in beiden Lagern des chinesischen Bürgerkrieges

EINLEITUNG: CHINAS BÜRGERKRIEG UND DIE WELTPOLITIK 1927—1948

Der 12. April 1960 brachte die 33. Wiederkehr jenes schicksalvollen Tages, der als Ausgangspunkt des Bürgerkrieges zwischen der Kommunistischen Partei Chinas und der Nationalen Volkspartei (Kuomintang) in die Geschichte eingegangen ist. Gewiß hat es im Verlaufe dieses blutvollen Krieges — insbesondere während und nach dem Zweiten Weltkrieg — Perioden brüchiger Waffenstillstände gegeben; doch handelte es sich hier zumeist um Zeitabschnitte, in denen jede der beiden Parteien ihre Haltung der anderen Partei gegenüber als eine Fortsetzung des offenen Krieges mit anderen, mit politischen Mitteln betrachtete. Bereits im Moment seiner Entstehung trug der chinesische (kommunistisch-nationalistische) Bürgerkrieg die Züge eines Konfliktes, bei dem innenpolitische und weltpolitische Wirkungszusammenhänge ineinander übergriffen. Brach doch der Bürgerkrieg zu einem Zeitpunkt aus, als die nationalchinesische** Kuomintang und die Kommunistische Partei Chinas gemeinsam und von sowjetischen Militärberatern unterstützt vom äußersten Süden Chinas zum Jangtsekiang marschierten. Ziel dieses „Nordfeldzuges" war es, die staatspolitische Einheit und sozialpolitische Neugestaltung Chinas im Sinne der nationalrevolutionären Ideen *Sun Yat-sens* herbeizuführen. Zum Bruch zwischen den Parteien kam es, als die chinesischen Kommunisten im Verein mit sowjetischen Beratern den Versuch unternahmen, die

---

*) Ueberarbeitete und zusammengefaßte Version zweier Vorträge, gehalten vor der Oesterreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen in Wien am 15. März 1960 und vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bad Godesberg am 24. März 1960.

**) Der Verfasser, der kein Vertreter der von fast allen chinesischen Parteien abgelehnten „Zwei-China-Theorie" ist, gebraucht die Adjektive „nationalchinesisch" und „rotchinesisch" lediglich im Interesse einer klareren begrifflichen Trennung zwischen den beiden Lagern der nicht de jure, wohl aber de facto geteilten chinesischen Republik. Der Terminus „Nationalchina" (offiziell: „Republik China" mit der Hauptstadt Taipeh/Formosa) bezeichnet die faktisch unter der Kontrolle der Kuomintang befindlichen chinesischen Gebiete, d. h. die Provinz Formosa sowie die Peskadoren-, Matsu- und Quemoy-Inseln). Der Terminus „Rotchina" (offiziell: Volksrepublik China) bezeichnet alle übrigen, unter der Kontrolle der Kommunistischen Partei Chinas stehenden Provinzen und Gebiete der chinesischen Republik.

nationale Bewegung während der Expansion nach Norden durch die Entfaltung von Klassenkampftaktiken zu spalten, um sie bereits damals unter die Hegemonie der Kommunistischen Partei zu bringen. Der Plan scheiterte an dem im April 1927 einsetzenden Gegenschlag *Tschiang Kai-scheks*, der den Zeitpunkt der kommunistischen Machtergreifung in China um ein Vierteljahrhundert vertagte.

Von ihrer Entstehung (1928) bis zum Ausbruch des Krieges mit Japan (1937) waren der nationalchinesischen Regierung lediglich neun Jahre relativen äußeren Friedens — unterbrochen durch den chinesisch-sowjetischen Konflikt um die Ostchinesische Eisenbahn (1929) und die japanische Besetzung der Mandschurei (1932) — gegönnt gewesen. Im Inneren des Landes verlief kaum eines dieser Jahre ohne Bürgerkriege gegen separatistische Regionalmachthaber oder gegen die chinesischen Kommunisten, denen es immer wieder gelang, in entlegenen Regionen des chinesischen Reiches einen bewaffneten kommunistischen Staat im Staate der chinesischen Republik zu errichten. Allerdings hatten, nach *Mao Tse-tungs* Angaben, fünf gegen die Kommunisten geführte nationalchinesische Feldzüge 1936 die Mitgliedschaft der Kommunistischen Partei Chinas um 90 vH gesenkt und ihre Rote Armee auf nur einige 10 000 Mann Einheiten reduziert[1]. Japans immer intensiver werdender Druck auf China zwang *Tschiang Kai-schek* 1937 jedoch zu einem Krieg, von dem er gehofft hatte, er werde sich bis zur völligen Vernichtung der chinesischen Kommunisten und einer weiteren Festigung der chinesischen Abwehrkraft verschieben lassen.

Der chinesische Bürgerkrieg erhielt während des Zweiten Weltkrieges und nach demselben neue internationale Dimensionen einerseits dadurch, daß sowjetische Truppen fünf Tage vor der japanischen Kapitulation in die mandschurischen Nordostprovinzen Chinas einmarschierten; andererseits aber auch durch die vielumstrittenen Versuche der Vereinigten Staaten, sowohl zwischen den chinesischen Konfliktpartnern zu vermitteln als auch das nationalchinesische Regime zu stützen. Acht Jahre eines auf eigenem Boden geführten Abwehrkrieges hatten den wirtschaftlichen und moralischen Zerfall des noch ungefestigten Staatssystems der Kuomintang zur Folge gehabt. Vom Volk nicht mehr unterstützt, zerfiel das Regime wie ein Kartenhaus vor dem Ansturm der chinesischen Kommunisten, die, als noch nicht erprobte Regierungsalternative, dem politischen Erwartungshorizont aller Bevölkerungskreise zunächst weitesten Spielraum gewährten.

Der Sieg der chinesischen Kommunisten vom Jahre 1949 und die gleichzeitige Vertreibung der nationalchinesischen Streitkräfte vom chinesischen Festland haben wie nie zuvor die internationalen Implikationen des chinesischen Bürgerkrieges unterstrichen. Hat doch der Sieg *Mao Tse-tungs* die Waagschalen des weltpolitischen Kräfteverhältnisses bedeutsam zugunsten des kommunistischen Ostens verschoben.

Es ist somit, von allen äußeren Interventionsversuchen abgesehen, die Eigengewichtigkeit der politischen Entwicklung in China, die an sich schon weltpolitischen Charakter annimmt. Welche politischen Konsequenzen es haben kann, wenn man die zuvor nur latent als „force in being" geahnten Kräfte der chinesischen Millionenbevölkerung total mobilisiert, das haben die chinesischen Kommunisten der Welt bewiesen. Und es besteht jeder Grund anzunehmen, daß sie ihre Beweisführung fortsetzen werden.

ROTCHINA IM ZEICHEN DER VOLKSKOMMUNE

Am 1. Oktober 1959 feierte Peking den zehnten Jahrestag der kommunistischen Machtergreifung auf dem chinesischen Festland. Im Rückblick auf dieses Jahrzehnt kommunistischer Herrschaft in China werden die großen Linien jener Entwicklungstendenzen ersichtlich, die einen radikalen Wandel in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Struktur Chinas herbeigeführt haben. Das Tempo und die Radikalität dieses Umschwunges lassen sich am deutlichsten am Beispiel der chinesischen Landwirtschaft ermessen, die erwerbsmäßig noch immer gegen 80 vH der chinesischen Bevölkerung umfaßt. So wie im revolutionären Rußland war es den Kommunisten auch in China gelungen, die latente Unzufriedenheit des Bauerntums in Verbindung mit der Parole der Neuverteilung des Landbesitzes in revolutionäre Energien umzuwandeln, die erfolgreich in den Dienst des kommunistischen Machtstrebens gestellt werden konnten. Der Sieg der Kommunistischen Partei Chinas brachte auch zunächst Millionen von Kleinbauern, Pächtern und Landarbeitern den lang ersehnten Eigenbesitz an Grund und Boden. Das erste kommunistische Gesetz zur Reform der Landwirtschaft vom Juni 1950 bestätigt noch ausdrücklich „das Recht aller Landbesitzer, Land frei zu verwalten, zu kaufen, zu verkaufen oder zu verpachten“[2]. Parallel mit den Maßnahmen zur Neuverteilung des privaten Landbesitzes vollzog sich eine Politik des agrarischen Klassenkampfes, in deren Verlauf das chinesische Land- und Grundbesitzertum liquidiert und die politische Stellung der Partei auf dem Lande gefestigt wurde.

Jedoch bereits 1953 beginnt jener gewaltige Prozeß der landwirtschaftlichen Vergenossenschaftung, an dessen Ende die Organisationsform der Volkskommune steht. Gemäß einer im August 1958 bekanntgegebenen Direktive[3] sind diese insgesamt 700 000 landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in 26 000 Volkskommunen zusammengefaßt worden, die durchschnittlich je 5000 Familien umfassen. Im Rahmen der Volkskommunen, die als Grundeinheit der rotchinesischen Gesellschaft gelten, ist die gesamte Bevölkerung im Sinne eines kriegsmäßigen Arbeitseinsatzes erfaßt worden.

Ein Jahrhundert vor Gründung der Volkskommune forderte das Kommunistische Manifest von 1848: „Gleichen Arbeitszwang für alle. Errichtung industrieller Armeen, besonders für den Ackerbau. Vereinigung des Betriebes von Ackerbau und Industrie, Hinwirken auf die allmähliche Beseitigung des Unterschieds von Stadt und Land“ und „Vereinigung der Erziehung mit der materiellen Produktion“[4]. So wie *Marx* und *Engels* es einst gefordert haben, werden die arbeitsfähigen Männer und Frauen, in Produktionsbrigaden, Kompanien und Gruppen gegliedert, je nach anfallendem Bedarf vom Kommando der Kommune zur Arbeit eingesetzt. Heute zur Ernte, morgen zum Straßenbau, übermorgen zur Errichtung von Bewässerungsanlagen und Kleinhochöfen. Es gibt bei dieser Arbeitsplanung keine zeitlichen Leerläufe mehr. Im Hinblick auf die Zustände ihrer Zeit schrieben Marx und Engels:

„Die moderne Industrie hat die kleine Werkstube des patriarchalischen Meisters in die große Fabrik ... verwandelt. Arbeitermassen, in der Fabrik zusammengedrängt, werden als gemeine Industriesoldaten unter die Aufsicht einer vollständigen Hierarchie von Unteroffizieren und Offizieren gestellt ... sie sind täglich und stündlich geknechtet

von der Maschine, von dem Aufseher, und vor allem von den einzelnen ... Bourgeois selbst“[5].

Im Vergleich dazu heißt es in einer der Volkskommune gewidmeten Resolution der Kommunistischen Partei Chinas vom 10. Dezember 1958:

„Die moderne Industrie-Armee wurde von der Bourgeoisie organisiert, jede Fabrik wurde zur Kaserne. Die Disziplin für den Arbeiter an der Maschine wurde so streng wie in der Armee. Die Industrie-Armee der sozialistischen Gesellschaft ist die Industrie-Armee einer einzigen Klasse ... die die Kapitalisten überwunden hat... Wir wenden jetzt dieses System auf die ländlichen Gebiete an und errichten so eine auf demokratischem Zentralismus beruhende sozialistische Industrie-Armee für den Ackerbau ...“[6].

Durch die Bildung der Volkskommunen entstanden Tausende von Produktionszentren, deren relative Autarkie auf den Gebieten der Lebensmittel-, Energie-, Rohstoff- und Werkzeugproduktion als Chinas strategische Antwort auf die Wasserstoffbombe bezeichnet wurde. „Wenn in einem Atomkrieg 300 Millionen Chinesen getötet werden“, so soll ein kommunistisch-chinesischer Parteiführer einem indonesischen Staatsmann gegenüber geäußert haben, „dann bleiben ja noch immer weitere 300 Millionen übrig.“ Unter der Kontrolle von Staatsorganen konnte die landwirtschaftliche Produktion durch uniforme Anwendung wissenschaftlich erprobter Anbaumethoden wie Tiefpflügung und Engsäung beträchtlich erhöht werden. Wirtschaftspolitisch ging es für den Staat zunächst darum, den makabren Wettlauf zwischen Nahrungsmittelproduktion und dem Konsumbedarf einer jährlich um weitere dreizehn Millionen anschwellenden Bevölkerung zu gewinnen. Die von der Pekinger Regierung im Jahre 1953 durchgeführte Volkszählung ergab eine Bevölkerungszahl von 583 Millionen. In den fünf Jahren von 1952 bis 1957 vermehrte sich die chinesische Bevölkerung um 65 Millionen Menschen — das entspricht der Gesamtbevölkerung Großbritanniens und der drei skandinavischen Königreiche zusammengenommen. Bei gleichbleibender Zuwachsrate wird die chinesische Bevölkerungszahl 1980 die Milliardengrenze erreichen.

Doch verfolgt die rotchinesische Staatsführung Ziele, deren Ehrgeiz weit über die Zielsetzung des eigenen Konsumbedarfes hinausgeht. Innerhalb von zehn Jahren soll der Aufbau einer Schwerindustrie bewirkt werden, deren Produktionskapazität derjenigen Großbritanniens gleichkommt. Angesichts der geringen Marge zwischen Existenzminimum und faktischem Existenzniveau sah die Kommunistische Partei Chinas in der Volkskommune jenen Organisationsmechanismus, durch den sich eine maximale Steigerung der Produktion mit einem Maximum an Konsumkontrolle und Konsumdrosselung verbinden ließ. Der so erzielte Produktionsüberschuß dient somit nicht primär dem Ziel gesteigerter Konsumbefriedigung des Allgemeinverbrauchers, sondern der Kapitalakkumulation und soll den zur Industrialisierung benötigten Import von Kapitalgütern decken.

Neben wirtschaftlichen Erwägungen ergeben sich aus der in der Volkskommune kulminierenden kommunistischen Sozialrevolution auch höchst politische Konsequenzen. Stellt doch die Organisationsform der Volkskommune einen Frontalangriff auf das seit mehr als drei Jahrtausende geheiligte chinesische Familiensystem dar. Man hat der chinesischen Familie mit einem Schlage den Herd — als physisches Zentrum der Familie —, die Kontrolle über die Erziehung der

Kinder, die häusliche Pflege der Alten und weitgehend auch die Möglichkeit zu privater Freizeitgestaltung entzogen. Dadurch, daß alle Bauern allen Landbesitz verloren haben und die Kollektivierung auch auf den Haus- und Wohnraumbesitz übergreift, sind alle von den ländlichen und städtischen Kommunen erfaßten Menschen als Nahrungs-, Kleidungs-, Wohn- und Lohnempfänger des Staates vom Staate vollkommen abhängig geworden. Ist doch, wie *Marx* es formulierte, die kommunistische Revolution „das radikalste Brechen mit den überlieferten Eigentumsverhältnissen“[7]. Die Zeiteinteilung eines jeden Kommunemitgliedes — einschließlich der Dauer des Schlafes — unterliegt der Kontrolle des Staates. Hand in Hand mit dem auf Leistungssteigerung und Konsumsenkung abzielenden Druck hat sich so die Abhängigkeit des Menschen vom Staat und somit die Kontrollmöglichkeit durch den Staat beispiellos erhöht. Die Anbringung von privat nicht mehr abstellbaren Lautsprechern in Zügen, Autobussen, Kantinen und Wohnbaracken sowie die Nötigung zu fortlaufender Selbstbezichtigung in Verbindung mit der Kritik anderer, im sogenannten Hsüeh-Hsi-Verfahren, bereichert die physischen Kontrollmöglichkeiten des Staates um geistige, fast mit psychiatrischen Methoden entworfene Dimensionen. Ziel dieser Methodik ist es, das Verhältnis des Menschen zum Staat von der primitiven Stufe des bloßen Macht-Furcht-Verhältnisses zu lösen und den Menschen (so wie den Helden von *Orwells* „1984“) dahin zu bringen, die Staatsgewalt zu lieben[8]! Der Versuch, die chinesische Schriftsprache abzuschaffen, die man weder lesen noch schreiben kann, ohne notwendigerweise in den Kategorien konfuzianischer Wertsysteme zu denken, verbindet, im Erfolgsfalle, praktische Vorteile wertneutraler Art mit einem Sieg an der Front der chinesischen Kulturrevolution[9].

Abgesehen von einer drastischen Leistungssteigerung auf den wesentlichsten Produktionsgebieten, kann das kommunistische Regime in China auch zahlreiche andere Erfolge verbuchen. Dazu gehört die nicht nur de jure, sondern nun auch de facto vollzogene Großmachtwerdung Chinas; weiterhin die Hebung der Volksgesundheit und Hygiene, eine beträchtliche Erweiterung des Verkehrsnetzes und die Ausweitung des Erziehungswesens. Von den Aufständen in Tibet und Tschinghai sowie den Kampfhandlungen in der Straße von Formosa abgesehen, sind die seit vierzig Jahren unaufhörlichen Bürgerkriege auf dem chinesischen Festland zum Stillstand gekommen. Läßt man jene Art von Korruption außer acht, die sich nach dem berühmten Worte Lord *Actons* aus der Uneingeschränktheit der Machtbefugnisse ergibt, so kann gesagt werden, daß es den chinesischen Kommunisten gelungen ist, das Erzübel der materiellen Korruption mittels drakonischer Maßnahmen weitestgehend zu beseitigen.

In einer für manche chinesisch-indischen Gegensätze bezeichnenden Weise urteilte Kavalam M. *Panikkar*, Indiens erster Botschafter in Peking, über Rotchinas Erfolge:

„Im allgemeinen kann ich meinen Eindruck vom neuen China dahin zusammenfassen, daß eine ungeheure Umwälzung stattgefunden hat, die eine hochzivilisierte, aber unorganisierte Volksmasse zu einem großen, modernen Staat umgewandelt hat. Aber die zur Erreichung der sehr wünschenswerten Ziele angewandten Mittel sind in vielen Fällen derart, daß sie jeden freien Menschen abstoßen. Im Vergleich mit dem Staat hat das Individuum jeden Wert verloren und das erfüllt auch den mit einem Schatten der Sorge, der schätzt und bewundert, was die Revolution für China und ganz Asien geleistet hat“[10].

Somit bildet die Frage nach der Rechtfertigung der Mittel durch den Zweck das zentrale Problem eines jeden Versuches, zum Phänomen des rotchinesischen Herrschaftssystems wertend Stellung zu nehmen, zu dessen Gesamtmethodik auch die chinesische Geschichte keinerlei adäquaten Präzedenzfall aufweist. Sollte sich das rotchinesische Experiment zur Schaffung eines völlig neuen Menschen- und Gesellschaftstyps als dauerhaft erweisen, dann werden jene Wissenschaften, die den Menschen als Subjekt und Objekt der Politik zum Gegenstand haben, um neue Perspektiven bereichert, die tragisch wirken müssen, wenn man sie von den Prämissen des persönlichkeitsbetonenden westlichen Menschenbildes her beurteilt. Den chinesischen Kommunisten bedeuten sie jedoch das erste Dämmerlicht einer künftig erhofften und global zu verwirklichenden Form der menschlichen Gesellschaft.

DER UMSCHWUNG AUF FORMOSA

Einer der interessantesten und wesentlichsten Unterschiede zur Geschichte der kommunistischen Revolution in Rußland hat sich in China aus dem Fortbestehen eines militärisch fundierten und international anerkannten chinesischen Gegenregimes auf der strategisch günstig gelegenen Insel Formosa ergeben. Man kann dort auf der anderen Seite des chinesischen Bürgerkrieges, das heißt, im nationalchinesischen Lager, Veränderungen feststellen, die zwar weniger bekannt, ihrem Inhalt nach jedoch politisch nicht weniger bedeutsam sind als manche Entwicklungen auf dem chinesischen Festland. Die territoriale Basis des nationalchinesischen Widerstandes bildet die dem chinesischen Festland vorgelagerte Insel Formosa. Ihr Flächenumfang entspricht der Größe Belgiens und ihre Einwohnerschaft von 10,5 Millionen Menschen etwa der Bevölkerung Schwedens und Norwegens zusammengenommen.

Dorthin haben sich 1949 und 1950 die der Sache der Kuomintang loyal verbliebenen Reste der nationalchinesischen Streitkräfte sowie des Partei- und Staatsapparates zurückgezogen. Ihrer Reorganisation und Anpassung an die neue Lage ging eine sensationell wirkende Erklärung *Tschiang Kai-scheks* voraus, in der es hieß, die Kuomintang habe die Schlacht auf dem chinesischen Festland trotz numerischer Ueberlegenheit an Waffen und Mannschaften verloren, weil die Partei die sozialpolitischen Grundsätze ihres eigenen Programms vernachlässigt und gleichzeitig keine Disziplin geübt habe. Die Erfahrung habe die Vergeblichkeit aller Versuche erwiesen, den Kommunismus mit ausschließlich militärischen Mitteln zu bekämpfen. Eine Erneuerung der Partei könne daher nur im Sinne einer Verwirklichung ihrer sozialpolitischen Grundsätze erfolgen[11].

Somit ist es im vergangenen Jahrzehnt zum Hauptanliegen der Kuomintang geworden, auf Formosa vor den Toren Rotchinas, vor den Augen der nichtkommunistischen Welt und im Blickwinkel von vierzehn Millionen Ueberseechinesen in Südostasien einen sozialen Musterstaat zu errichten, der den Willen und die Fähigkeit des nationalchinesischen Regimes zur Selbsterneuerung unter Beweis stellen soll[12]. So wie die chinesischen Kommunisten, wandte auch die Kuomintang ihr Hauptaugenmerk der Landwirtschaft zu. Im Zuge einer umfassenden Landreform wurden Grundbesitzer von mehr als drei Hektar Land gesetzlich zum Verkauf ihres jeweiligen Landüberschusses an die Regierung genötigt, die das so

erworbene Land zu günstigen Bedingungen an Pächter, Kleinbauern und Landarbeiter verkaufte und die Höchstgrenze für Landpachtbeträge von 70 auf 37,5 vH der Haupternte senkte. Auf Grund dieser unblutig durchgeführten Reformen sind 75 vH aller formosanischen Bauern zu Voll- oder Teileigentümern des von ihnen bebauten Bodens geworden. Die gesetzliche Begrenzung von Pachtbeträgen und Umfang des Landbesitzes hat dazu geführt, daß es für die formosanischen Bauern rentabler ist, Land zu erwerben als Land zu pachten.

Hand in Hand mit dieser — auch von Kritikern des Regimes als vorbildlich betrachteten — Landreform wurden für weite Kreise der Bevölkerung im Zuge der neuen Sozialpolitik Minimallöhne, Sozialdienste — insbesondere Gesundheitsfürsorge, Versicherungen und Pensionen — eingeführt. Formosa genießt heute — nach Japan — den höchsten Lebens-, Gesundheits- und Volksbildungsstandard Ostasiens. Anläßlich seines Staatsbesuches in Taipeh (Juni 1960) erklärte Präsident *Eisenhower*, den nationalchinesischen Land- und Sozialreformen komme eine weit über Formosa hinausgehende internationale Bedeutung zu, denn ihr Bestehen liefere den afro-asiatischen Entwicklungsländern ein konkretes Beispiel dafür, daß es friedliche Wege zur wirtschaftlichen und sozialen Selbstentwicklung gebe, die nicht so wie in kommunistischen Staaten mit dem Preis totalitärer Gewaltausübung und dem Verzicht auf überlieferte Kulturwerte bezahlt werden müßten[13].

Auf Formosa ist die Kuomintang vielleicht zum ersten Male weitgehend das geworden, was sie satzungs- und programmgemäß stets zu sein vorgegeben hatte: nämlich eine disziplinierte nationale und sozialpolitisch reformfreudige Revolutionspartei, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die kommunistische Herrschaft auf dem chinesischen Festland ebenso zu stürzen, wie sie zu Anfang ihrer Parteigeschichte die mandschurische Ch'ing-Dynastie gestürzt hatte. Dieser Wandel in der politischen Moral einer Partei, die nach dem Zweiten Weltkrieg ein Opfer der Korruption zu werden schien, mag damit zusammenhängen daß der Rückzug nach Formosa im Sinne eines politischen und moralischen Siebungs- und Selbstausleseprozesses gewirkt hat. Hatten doch die chinesischen Kommunisten das Ueberlaufen von Kuomintang-Personal anfangs dadurch ermutigt, daß sie prominenten Ueberläufern aus Gründen politischer Optik hohe Staatsstellungen einräumten. Im allgemeinen Chaos des Kampfes auf dem Festland konnte sich fast jeder, der es wünschte, vom nationalchinesischen Lager — sei es zu den Kommunisten oder nach Hongkong und Südostasien — absetzen. Unter denjenigen aber, die ihre engere Heimat verlassen haben, um *Tschiang Kai-schek* nach Formosa zu folgen, befinden sich die überzeugtesten und entschlossensten Elemente der Kuomintang.

Im Gegensatz zur Situation auf dem Festland kann *Tschiang Kai-schek* damit rechnen, daß seine Anordnungen nicht nur entgegengenommen, sondern auch durchgeführt werden[14]. Gemessen an den parlamentarischen Regierungssystemen Westeuropas oder Nordamerikas stellt das nationalchinesische Herrschaftssystem keine eindeutige Demokratie dar. Aber gemessen an den Maßstäben der chinesischen Verfassungsgeschichte ist es diejenige chinesische Regierungsform, die diesem Ideal faktisch am nächsten gekommen ist. Im Parlament ist es beispielsweise keine Seltenheit, daß ein Teil der Kuomintang-Abgeordneten vereint mit den kleineren Oppositionsparteien gegen Vorlagen der Regierung stimmt. Der

letzte Ministerpräsident O. K. *Yui* konnte auf Grund seiner Weigerung, vor dem Parlament zur Berichterstattung zu erscheinen, gestürzt werden. Es gibt eine teils parteigebundene, teils unabhängige Oppositionspresse. Am berühmtesten ist die von *Lei Tschen* herausgegebene Zeitschrift *Freies China*, die *Tschiang Kai-schek* und die Kuomintang etwa in derselben Tonart angreift, mit der in Deutschland Bundeskanzler *Adenauer* und seine Regierung von der Zeitschrift *Der Spiegel* kritisiert werden. Die Religionsausübung ist frei, ebenso die Wissenschaft, abgesehen von dem Verbot der Verbreitung marxistischer Lehren und indirekter Kontrollen auf dem Gebiet der Zeitgeschichtsschreibung.

Neben der Kuomintang bestehen die Jung-China-Partei und die in drei Fraktionen gespaltene Sozialdemokratische Partei, die ihrer numerischen Schwäche wegen bis vor kurzem noch vom Staat subventioniert wurden. Politische Schwächemomente dieser Parteien liegen darin, daß sie sich bisher untereinander nicht über einen Zusammenschluß zu einer vereinten Oppositionspartei einigen konnten und — neben oft berechtigter Kritik an der Kuomintang-Regierung — keine zugkräftigen Alternativprogramme zum Programm der Kuomintang entworfen haben. Im Juni 1960, nach dem Sturz *Syngman Rhees* in Korea und gleichzeitig mit *Eisenhowers* Staatsbesuch in Formosa, kündigten sieben der profiliertesten Kritiker der Kuomintang-Regierung, zu denen der erwähnte Publizist *Lei Tschen*, zwei vormalige Bürgermeister der Hauptstadt Taipeh (*Kao Yu-schu* und *Wu San-lien*) sowie der liberale Publizist *Li Wan-schü* gehören, die Gründung einer neuen Oppositionspartei an[15]. Von seiten des Ministerpräsidenten *Tschen Tscheng*, der gleichzeitig Vizepräsident der Kuomintang ist, wurde dazu erstmalig erklärt, die Regierung werde die Bildung einer starken Oppositionspartei begrüßen[16].

Es ist bezeichnend für die eher auf Persönlichkeiten als auf Programme hin ansprechbare politische Mentalität der Chinesen, daß ein einziger Mann — der Literarhistoriker, Philosoph und ehemalige Botschafter *Hu schi* — unter den Oppositionselementen über mehr faktischen Einfluß verfügt als sämtliche Oppositionsparteien zusammengenommen. Manche der genannten Oppositionselemente sowie chinesische Politiker der „Dritten Kraft" in Hongkong haben gehofft, amerikanischer Druck werde die Kuomintang-Regierung zu einer weitergehenden Demokratisierung veranlassen. Anläßlich seines Staatsbesuches in Formosa im Juni 1960 formulierte Präsident *Eisenhower* seine diesbezügliche Absage mit den Worten:

"But though the United States provides assistance to the nations of the Pacific Region, ... we have not sought to impose upon them our own way of life or system of government. We respect their sovereignty as we do our own. To do otherwise would be a betrayal of America's own traditions"[17].

Von rotchinesischer Seite wurde auch im Gespräch mit dem Autor geäußert, *Tschiang Kai-schek* sei den erwähnten Oppositionsführern deshalb vorzuziehen, weil er sich den Amerikanern gegenüber in chinesischen Belangen besser durchsetzen könne als die proamerikanische Opposition, die den Einfluß der Vereinigten Staaten in Formosa erweitern werde.

Unter den Persönlichkeiten der Regierung ist es vor allem *Tschiang Kai-schek*, der — so wie *Sun Yat-sen* und *Mao Tse-tung* — dem von Max *Weber* skizzierten Typus der charismatischen Führergestalt entspricht. Abgesehen von jenen Fällen, in denen er selbst die Initiative ergreift, übt er in vielen Aspekten der politischen

oder militärischen Entscheidung von Partei, Regierung oder Streitkräften die Rolle eines obersten Schiedsrichters aus, dessen Entscheidung unantastbar ist und der somit zum Angelpunkt des politischen Zusammenhaltes wird. Nach seiner Niederlage auf dem chinesischen Festland hat *Tschiang Kai-schek* durchaus die Bereitschaft gezeigt, Konsequenzen im Sinne einer erstaunlich dynamischen Sozialpolitik zu ziehen. Wenn aber das nationalchinesische Herrschaftssystem sich bisher noch nicht zu einer vollwertigen Demokratie entwickelt hat, so liegt es primär daran, daß ein de jure demokratisch strukturiertes Staatsgebäude faktisch von einer eindeutig patriarchalisch gelenkten Partei getragen und beherrscht wird. Es gibt starke liberale Strömungen unter den Politikern der jüngeren Generation. Doch ist *Tschiang Kai-schek* bisher allen Vorschlägen zu einer Lockerung der Parteidisziplin oder zur Spaltung der Kuomintang in eine Regierungspartei und eine loyale Oppositionspartei mit dem Hinweis ausgewichen, die gegenwärtige Bürgerkriegssituation lasse keine auf Kosten der Parteieinheit gehenden Experimente zu[18].

Wenn man die Führer der Kuomintang nach dem Selbstverständnis fragt, mit dem sie die Rolle ihrer Partei und ihres Staates auf Formosa in der gegenwärtigen Weltpolitik betrachten, so erhält man zur Antwort:

1. als letzte — auf Wahrung des altchinesischen Kulturerbes bedachte — Insel in der Brandung der kommunistischen Oktoberrevolution;

2. als gegenwärtige Basis und nationalen Sammelpunkt des chinesischen Widerstandes gegen den Kommunismus;

3. als Vertreterin und Stimme des „anderen Chinas" in der Weltöffentlichkeit;

4. als eine auf dem Boden unblutiger Sozialreformen vorgelebte Alternative zur gewaltsamen Sozialreform der chinesischen Kommunisten sowie schließlich

5. als strategische Reserve einer in der Zukunft erhofften und nicht für unmöglich gehaltenen antikommunistischen Volkserhebung auf dem chinesischen Festland.

Gesehen aus der Perspektive dessen, was in Formosa möglich ist, konnte die Reformpolitik der Kuomintang auf wirtschaftlichem, sozialpolitischem und militärischem Gebiet reale Erfolge erzielen. Dagegen liegen zwei ihrer Schwächemomente auf den Gebieten der Staatsstruktur und der Ideologie. Politisch liegt eine gewisse Diskrepanz darin, daß die eine, den nationalchinesischen Staat derzeit faktisch erhaltende, Provinz Formosa aus verfassungsrechtlichen Gründen in den als Vertretung Gesamtchinas strukturierten nationalen Körperschaften der Regierung, des Parlaments und der Nationalversammlung nur als eine unter achtundzwanzig Provinzen vertreten ist. Diesbezüglich könnte manches auf dem Wege einer dem Ausnahmezustand angepaßten Sondergesetzgebung korrigiert werden. Auf geistigem Gebiet ist es der Kuomintang trotz mancher Versuche noch nicht gelungen, eine von den Leitbildern des Konfuzianismus und Sunyatsenismus ausgehende Weiterentwicklung ihrer Ideologie zu einer dynamischen, die Jugend mitreißenden und den geistigen Erfordernissen der Zeit entsprechenden Weltanschauung zu vollziehen. Doch hat es gerade in letzter Zeit Anzeichen dafür gegeben, daß sich die Kuomintang in erhöhtem Maße der Notwendigkeit der Aktion auf beiden Gebieten bewußt geworden ist.

ANMERKUNGEN

1) *Mao Tse-tung* schrieb über den fünften antikommunistischen Feldzug der Regierung *Tschiang Kai-schek* (1935): „Das Ergebnis war, daß alle revolutionären Basen außer dem Grenzgebiet Schensi-Kansu verlorengingen, der Bestand der Roten Armee sich von 300 000 bis auf einige Zehntausend verringerte, die Zahl der Mitglieder der Kommunistischen Partei von 300 000 auf einige Zehntausend zurückging, während die Parteiorganisationen in den Kuomintang-Gebieten fast restlos zerschlagen wurden. Mit einem Wort ... eine schwere historische Strafe.“ *(Mao Tse-tung,* „Strategische Fragen des Revolutionären Krieges“ in *Mao Tse-tung,* „Ausgewählte Schriften“, Berlin 1956, Bd. 1, S. 225—226.)

2) Der chinesische Text des Landreformgesetzes der Volksrepublik China vom 28. Juni 1950 findet sich in der Monatszeitschrift *Neues China* (Hsin-hua yüeh-pao), Bd. 2, Nr. 3, Juli 1950. Die amtliche englische Uebersetzung erschien im gleichen Jahr bei der Foreign Language Press in Peking.

3) Wortlaut in *Peking Review,* 16. September 1958, S. 21—22. Vgl. hierzu auch die Dokumente zur Veränderung der Gesellschaftsstruktur in der Volksrepublik China in EA 1/1959, S. D 1—D 12.

4) *Marx-Engels,* „Das Kommunistische Manifest“, Wien 1945 (Ausgabe der Kleinen Bibliothek des Marxismus-Leninismus), S. 42.

5) Ebenda S. 30.

6) Beschluß der 6. Plenarsitzung des Achten Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, in *Peking Review,* 23. Dezember 1958, S. 17—18.

7) *Marx-Engels,* a. a. O., S. 42.

8) Harriet C. *Mills,* „Thought Reform: Ideological Remolding in China“ in *The Atlantic,* Bd. 204, Nr. 6, 1959, S. 71—77. Die Autorin konnte im Rahmen einer vieljährigen Gefangenschaft in Rotchina unmittelbare Erfahrungen über den Gegenstand ihrer Untersuchung sammeln.

9) Das chinesische Schriftzeichen für das Wort „gut“ setzt sich z. B. aus den beiden Zeichen für „Frau“ und „Kind“ (bzw. Sohn) zusammen. Die konfuzianische Charakterisierung der Familie als „Inbegriff des Guten“, die der kommunistischen Weltanschauung widerspricht, bleibt neben anderen ideologisch bestimmten Ausdrucksformen der chinesischen Schriftsprache ungeachtet der sonstigen Machtfülle des kommunistischen Herrschaftssystems bestehen, solange es nicht gelingt, die ideographisch-phonetische Schriftsprache durch ein auf einem Alphabet beruhendes phonetisches Schriftsystem zu ersetzen.

10) K. M. *Panikkar,* „Botschafter in den beiden China“, Frankfurt 1956, S. 218f.

11) Rede *Tschiang Kai-scheks* vom 22. Juli 1950 vor dem Ständigen Ausschuß des Zentralen Exekutivkomitees der Kuomintang. Wortlaut in „Selected Speeches and Messages of President Chiang Kai-shek 1949—1952“, Taipeh 1952, S. 48—50 u. 53—54. Vgl. ebenfalls „President's [d. h. *Tschiang Kai-scheks]* Statement to all Members of the Kuomintang, September 1949“ (in englischer und chinesischer Sprache), Taipeh 1954, S. 19—23.

12) „Manifesto of the Eighth National Congress of the Kuomintang“, Taipeh 1957. „Political Platform of the Kuomintang“, Taipeh 1957. Vgl. auch *Chang Chi-yün,* „The Rebirth of the Kuomintang“, Taipeh 1953.

13) Voller Wortlaut der Rede Eisenhowers in *China Post* (Taipeh) vom 19. Juni 1960.

14) Zwei bekannte linksstehende Kritiker der Kuomintang, Owen *Lattimore* und Edgar *Snow,* stimmen bei ihrer Einschätzung *Tschiang Kai-scheks* darin überein, daß Tschiang auf dem chinesischen Festland auf Grund der äußerst komplizierten machtsoziologischen Gruppenstruktur faktisch nie über die Machtbefugnisse eines modernen europäischen Diktators, ja nicht einmal über die eines amerikanischen Präsidenten verfügt habe. *Lattimore* z. B. schreibt: „Accusations of dictatorship and fascism have obscured his real claim to be a coalition statement of genius. ... Chiang Kai-shek must clearly be described as an arbiter, not a dictator. ... Chinese widely admire in Chiang something which few Westerners have appreciated: his ability to give decisions which break deadlocks, but do not upset the balance of the component elements within the Kuomintang coalition.“ (Owen *Lattimore,* „Solution in Asia“, Boston 1945, S. 82—85. Vgl. Edgar *Snow,* „The Battle for Asia“, New York 1942, S. 116—119.)

15) *China Post* (Taipeh) vom 16. und 25. Juni 1960.

16) *China Post* vom 16. Juni 1960.

17) *China Post* vom 19. Juni 1960.

18) Vorschläge dieser Art wurden vor allem vom Präsidenten der Academia Sinica, Dr. *Hu Schih,* und von *Tschang Tao-fan* (seit 1952 Präsident des Gesetzgebenden Yüan bzw. Parlamentes) unterbreitet, der zu den Mitgliedern des Zentralkomitees der Kuomintang gehört.

Fortschritte, Aufgaben und Ziele der europäischen Zusammenarbeit im Verkehr

Von Christian Woelker

DIE STUFENFOLGE DER INTEGRATION IM VERKEHR

Seit zum letzten Male in dieser Zeitschrift über die europäische Zusammenarbeit im Verkehr berichtet wurde[1], sind nahezu fünf Jahre vergangen. Es war seinerzeit ein Ueberblick über die Entwicklung von ihren Anfängen bis in die Gegenwart gegeben worden, der zeigte, wie frühzeitig im Verkehr internationale Beziehungen und Verbindungen angeknüpft und ausgebaut wurden. Dieses Bestreben hat sich in den zurückliegenden Jahren fortgesetzt. Das Mosaik, das sich zu einem Abbild europäischer Einheit zusammenfügen soll, ist um bedeutsame Bausteine vervollständigt worden. Sie rechtfertigen erneut eine Betrachtung des Erreichten, die Klärung des gegenwärtigen Standorts und die Konzentration auf künftige Aufgaben. Dies ist nicht zuletzt deshalb aktuell, weil inzwischen mit der Schaffung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auch dem Verkehr neue Impulse zugeströmt sind. Ihre Verwirklichung in der Praxis wird sich mit dem internationalen Ordnungswerk, das in früherer Zeit oder in anderem Rahmen geschaffen wurde, organisch zu verbinden haben. Damit ist ein außerordentlich vielseitiges, aber auch reizvolles Problem gestellt. Es zeigt mit plastischer Deutlichkeit die Vielfalt Europas und zeugt von der Notwendigkeit, daß das Verkehrswesen mit seiner im wahrsten Sinne des Wortes grenzüberschreitenden Funktion möglichst umfassender Regelungen bedarf.

Ueberblicken wir die Ergebnisse, welche die Einigungsbemühungen im Europa-Verkehr bisher erzielt haben, so läßt sich mit Deutlichkeit eine Stufenfolge feststellen, die sich einem immer höheren Grad der Integrierung nähert. Diese Stufenfolge findet Ausdruck in den Bereichen Verkehrstechnik, Verkehrsrecht, Verkehrsinvestitionen, Verkehrstarife und Verkehrspolitik.

Internationale *Vereinbarungen über verkehrstechnische Probleme* und zur *Vereinheitlichung des Verkehrsrechts* sind, wie die frühere Gesamtdarstellung nachgewiesen hat, bereits im vorigen Jahrhundert anzutreffen. Bis in die jüngste Zeit sind diese Bestrebungen fortgesetzt worden. Erinnert sei hier z. B. an die Vereinheitlichung der Straßenverkehrszeichen und der technischen Merkmale der Straßen, an die Einrichtung des Netzes der Trans-Europ-Expreß-Züge, an die Standardisierung der Güterwagen, die Vereinheitlichung der Größenabmessungen für Wasserstraßen, die Schaffung internationaler privatrechtlicher Regelungen in der Binnenschiffahrt und in neuester Zeit an multilaterale Vereinbarungen in der Luftfahrt. Die Aufgabe, die sich hier stellt, hat dauernden Charakter und wird

---

[1] EA 18/1955, S. 8199—8218.

immer wieder neue Anforderungen an die beteiligten Staaten, Verwaltungen und Verbände stellen.

Schwieriger gestaltet sich ein gemeinsames internationales Vorgehen auf dem Gebiete der *Verkehrsinvestitionen,* wie sie besonders für die Verkehrswege erforderlich sind. Die Fortschritte, die hier erzielt wurden, sind zumeist erst neueren Datums. Das ist auch durchaus erklärlich, weil internationale Absprachen über die Schaffung von Verkehrswegen leichter mit nationalen Belangen in Konflikt geraten als multilaterale technische und rechtliche Abkommen. Immerhin sind auch hier Formen der internationalen Koordinierung entwickelt worden, die sich bewährt haben und weitere Stärkung verdienen. So wird selbstverständlich bei der Planung der Elektrifizierung der Eisenbahnen in den westeuropäischen Staaten auf die Herstellung möglichst durchgehender internationaler Verbindungen Bedacht genommen; für den Straßenbau besteht ein vereinbartes Netz von „Europa-Straßen“, das bei der Verwirklichung nationaler Straßenbauprogramme in die Planungen einbezogen wird. Hierzu tritt eine im wesentlichen im bilateralen Rahmen stattfindende technische und zeitliche Koordinierung der Herstellung wichtiger Grenzübergangsabschnitte. Auch bei der Durchführung von Wasserbauvorhaben, die europäisches Interesse verdienen, sind heute internationale Absprachen eine Selbstverständlichkeit. In einigen Fällen ist auch schon eine internationale Finanzierung von Verkehrsinvestitionen verwirklicht oder in Aussicht genommen worden. Die Gründung der „Europäischen Gesellschaft zur Beschaffung von Eisenbahnmaterial“ (EUROFIMA) ist hierfür ein erstes Beispiel. Weitere Objekte für eine internationale Finanzierung bieten sich an, wie z. B. die Verbesserung der Schiffahrtsverhältnisse auf dem Rhein zwischen Mannheim und St. Goar.

Als besonders kompliziert hat sich die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der *Tarife, Frachten und Beförderungsbedingungen* erwiesen. Zwar sind auch hier im begrenzten Rahmen, z. B. bei der Durchführung des Montan-Vertrages mit der Abschaffung der Diskriminierungen und der Einführung direkter internationaler Tarife, multilaterale Regelungen geschaffen worden, aber diese Materie ist doch einer Vereinheitlichung weniger leicht zugänglich. Das erklärt sich im wesentlichen daraus, daß die Beförderungsentgelte aller Art eng mit dem Aufbau und der Struktur der nationalen Wirtschaften verknüpft sind und daher nicht ohne schwerwiegende wirtschaftliche Rückwirkungen von heute auf morgen völlig verändert werden können; zum anderen ist hier für die einzelnen Verkehrsunternehmen mit finanziellen Folgen zu rechnen, die sich schwer übersehen lassen und daher verständlicherweise zu Vorsicht und Zurückhaltung Anlaß geben.

Man muß diesen Problemkreis im engen Zusammenhang mit der letzten und schwierigsten Stufe der Zusammenarbeit betrachten, dem Zusammenwirken im Bereich der *Verkehrspolitik.* Gewiß bilden auch alle vorhergenannten Gebiete Elemente dieser Verkehrspolitik; aber — und das ist das Neue in der Entwicklung der letzten Jahre — nunmehr ist durch den EWG-Vertrag für einen Teilbereich Europas von den Mitgliedstaaten die Verpflichtung übernommen worden, die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen. Damit ist einmal die gegenseitige Abhängigkeit von Wirtschaft und Verkehr betont, aber auch klargestellt, daß es sich bei der Verkehrspolitik um

eigenständige Aufgaben handelt, deren Lösung mit besonderen, „adäquaten" Mitteln zu erfolgen hat. Wohl in keinem Bereich des EWG-Vertrages bestehen aber schon so weitgehende Vorarbeiten hierfür wie im Verkehr. Das ist auf der einen Seite ein großer Vorteil und eine Erleichterung, auf der anderen Seite aber auch nicht unproblematisch, weil die gemeinsame Verkehrspolitik, wenn sie von europäischer Wirkung sein soll, auf die in größerem Rahmen geschaffenen Regelungen Rücksicht nehmen muß. Die EWG ist — wie auch ihre zuständigen Organe schon mehrfach betont haben — gewillt, dies zu tun und damit der raumüberwindenden Aufgabe des Verkehrs Rechnung zu tragen. Dabei bietet sich aber auch die Möglichkeit, daß von einer überlegten und elastischen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik der sechs EWG-Staaten Impulse für eine Anwendung ihrer Lösungen in größeren europäischen Bereichen ausgehen können. Aus dieser Sicht werden die Probleme des europäischen Verkehrs, gleichgültig, in welchem institutionellen Rahmen sie anstehen, stets zu gemeinsamem Denken und Handeln anregen.

Diese Ueberlegungen gewinnen auch deshalb mehr und mehr an Gewicht, weil sich innerhalb Europas zur Zeit ein Strukturwandel auf dem Energiesektor vollzieht, der sich fühlbar auf die Verkehrsströme und die Transportmittel auswirkt. Das gilt vor allem für die zunehmende Ausbreitung eines europäischen Netzes von Rohrleitungen für den Transport von Oel; dadurch wird in erster Linie das Beförderungsvolumen in der Binnenschiffahrt und verschiedener Eisenbahnen betroffen. Hinzu kommt, daß dort, wo eine Umstellung von Kohle auf Oel stattfindet, auch das Aufkommen an Massenguttransporten sinkt und hierdurch die Wirtschaftslage der betroffenen Verkehrsunternehmungen mehr oder weniger stark berührt wird. Bedenkt man ferner, daß sowohl die Fortschritte in den Produktionsverfahren der Industrie und den Verteilungsmethoden des Handels wie auch die Neuerungen in der Verkehrstechnik das Transportwesen vor immer neue Probleme stellen, so wird daraus mit Eindringlichkeit klar, wie sehr diese dynamische Entwicklung, die vor den Grenzen nicht haltmacht, eine koordinierte Politik innerhalb größerer Räume notwendig macht.

In den nachstehenden Abschnitten soll nunmehr von den Leistungen und Aufgaben der europäischen Zusammenarbeit im Verkehr gesprochen werden. Sieht man von den bilateralen Kontakten der europäischen Staaten ab, so vollzieht sich diese Zusammenarbeit heute in mehreren Ebenen, und zwar — unter Beschränkung auf die wichtigsten Gremien — in

der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) im gesamteuropäischen Rahmen unter Beteiligung der Staaten des Ostblocks;

der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) unter den Staaten, die im wesentlichen dem Zusammenschluß der OEEC entsprechen;

der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zwischen den sechs Staaten, die bereits in der Montan-Gemeinschaft eine Integration auf einem Teilgebiet verwirklicht haben.

Es soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, daß sich die deutsche Bundesregierung und in ihrem Namen der Bundesminister für Verkehr seit Beginn ihrer Wirksamkeit an den Arbeiten der internationalen Organisationen — einer guten Tradition folgend — mit großer Energie und lebhafter Initiative beteiligen.

Die folgende Einzelbetrachtung wird der vorstehenden Einteilung folgen, um gleichzeitig sichtbar zu machen, wie eng die Verzahnung zwischen diesen verschiedenen Instanzen ist. Die Wirksamkeit der europäischen Zusammenarbeit läßt sich aber nur dann richtig einschätzen, wenn man sie nicht nur in ihren allgemeinen Entwicklungslinien zur Kenntnis nimmt, sondern ihre konkreten Einzelergebnisse, Bemühungen und Zielsetzungen würdigt. Um dieses Verständnis wollen sich die einzelnen Kapitel bemühen. Eine solche Betrachtungsweise vermag auch deutlich werden zu lassen, in welchem Grade Realität und Erfolg der europäischen Integration von gelungenen Regelungen im Detail, die zumeist recht schwierige Probleme bieten, abhängen und wie sehr eine große politische Konzeption der sichtbaren Bestätigung bedarf.

Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE)

ALLGEMEINES

Die ECE ist 1947 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) geschaffen worden[2]. Sie ist eine der vier regionalen Wirtschaftskommissionen, die der Förderung bestimmter Gebiete — heute neben Europa noch Asien und Ferner Osten, Lateinamerika und Afrika — dienen. In der ECE sind alle europäischen Mitglieder der Vereinten Nationen sowie die Vereinigten Staaten von Nordamerika vertreten. Ferner gehört ihr die Schweiz mit beratendem Status an. Die Bundesrepublik erhielt auf Grund eines Beschlusses, den der ECOSOC 1955 faßte, im Jahre 1956 die Eigenschaft eines Vollmitglieds. Vertreter der sowjetischen Besatzungszone, die mit den Ostblockstaaten im „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (COMECON) zusammengeschlossen ist, haben Gelegenheit, an den Beratungen der Unterorgane der ECE teilzunehmen.

Neben anderen Ausschüssen wurde auch ein Binnenverkehrsausschuß geschaffen, der sich seit 1947 mit Fragen des binnenländischen Verkehrs, das heißt der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt, befaßt. Entsprechend dieser Aufgabenstellung sind drei Unterausschüsse für Schienenverkehr, Straßenverkehr und später für Binnenschiffahrt geschaffen worden, denen wieder eine Reihe von Arbeitsgruppen zur Seite steht. Ferner arbeiten alle großen internationalen Organisationen der Verkehrsträger, der Verkehrsnutzer und der Gewerkschaften mit. Als ständiges Arbeitsgremium ist die Transportabteilung der ECE tätig, die unter Leitung von Direktor *Le Vert* steht.

Zum Arbeitsverfahren des Binnenverkehrsausschusses ist zu bemerken, daß er eine außerordentlich vielseitige Tätigkeit ausübt, deren Ergebnisse sich in Studien, Empfehlungen oder Uebereinkommen niederschlagen. Die Studien betreffen zumeist spezielle Fragen, darunter auch theoretischer Art. Die Empfehlungen richten sich an die Mitgliedsregierungen; wenn sie diese auch nicht verpflichten, so wirken sie doch in bemerkenswerter Weise auf eine zunehmende Vereinheitlichung hin. Die Uebereinkommen bilden den der Oeffentlichkeit am meisten ins Auge fallenden Bestandteil der Arbeiten der ECE und sollen deshalb im folgen-

[2]) Ueber Gründung und Aufgabenbereich der ECE sowie deren Vorläufer vgl. den Beitrag in EA 14/1949, S. 2313—2318.

den näher erläutert werden. Wichtig für die Beurteilung des tatsächlichen Geltungsbereichs dieser Uebereinkommen ist, daß die Mitglieder der ECE nicht unbedingt formell Vertragspartner werden müssen; es reicht vielmehr aus, daß die in den Uebereinkommen getroffenen Bestimmungen als innerstaatliches Recht angewendet oder in Kraft gesetzt werden.

STRASSENVERKEHR UND STRASSENBAU

Das Schwergewicht der Arbeiten des Binnenverkehrsausschusses lag von Anbeginn auf dem Gebiete des Straßenverkehrs, da für dieses gegenüber der Eisenbahn und der Binnenschiffahrt neuere Transportmittel internationale Regelungen, wie sie bei den beiden älteren Verkehrsträgern schon seit längerer Zeit bestanden, kaum vorhanden waren. Die Notwendigkeit internationaler Regelungen für den Straßenverkehr und den Straßenbau ergab sich auch aus der außergewöhnlich raschen Entwicklung des Kraftverkehrs in den meisten europäischen Ländern und seiner zunehmenden Ausdehnung über die Grenzen. Es wurde deshalb unumgänglich, die Regeln für den Straßenverkehr sowie die Grundlagen für die Durchführung internationaler Transporte so weit wie möglich zu vereinheitlichen.

Nachstehend werden die wichtigsten Uebereinkommen, die im Rahmen der ECE — zum Teil auch innerhalb der UNO — ausgearbeitet wurden, genannt. Soweit sie auf die Zeit vor 1955 — den Ausgangspunkt dieser Arbeit — zurückgehen, werden sie mit Rücksicht darauf nochmals erwähnt, daß sie in vielen Fällen inzwischen revidiert und ergänzt wurden.

1. Abkommen über den Straßenverkehr vom 19. September 1949

Das Abkommen enthält die grundlegenden Verhaltensvorschriften im Straßenverkehr und Bestimmungen über die Führerscheine. Es dient ferner der Vereinheitlichung der technischen Daten der Straßenfahrzeuge und der Anforderungen an ihre Ausrüstung. Auf diesem Gebiet werden im Interesse der Straßenverkehrssicherheit intensive Bemühungen unternommen und Aenderungen des Abkommens vorbereitet. Bisher wurde dazu eine Reihe von Resolutionen mit Zusatzbestimmungen aufgenommen, die Bestandteil der nationalen Straßenverkehrsordnungen werden sollen. Ferner wurden Vorschriften für die Bremsen schwerer Fahrzeuge sowie für die Regelung der Beleuchtung und Lichtsignale an Fahrzeugen ausgearbeitet.

Das weltweite Abkommen zählt zur Zeit 41 Vertragspartner, darunter 21 europäische Staaten.

2. Protokoll über Straßenverkehrszeichen vom 19. September 1949

Das Protokoll dient ebenfalls einer größeren Einheitlichkeit der Straßenverkehrsordnungen. Es schreibt die Anwendung von Symbolen an Stelle der Beschriftung vor und gibt die zu verwendenden Zeichen an.

Am 16. September 1950 wurde zu dem Abkommen vom 19. September 1949 und zu dem Protokoll eine europäische Zusatzvereinbarung unterzeichnet. Die Vertragspartner haben sich verpflichtet, keine neuen Verkehrszeichen einzuführen, ohne vorher den Versuch einer allgemeinen Einigung unternommen zu haben.

3. Erklärung über den Bau internationaler Hauptverkehrsstraßen vom 16. September 1950

In der Erklärung ist ein Netz internationaler Hauptverkehrsstraßen festgelegt worden, dessen einzelne Merkmale, insbesondere hinsichtlich Breite, Gradienten und Mindest-

radien der Kurven der Fahrbahnen, genau bestimmt sind. Die Merkmale wurden im Jahre 1957 zum Teil revidiert. 13 europäische Staaten sind der Erklärung beigetreten.

4. Uebereinkommen über den Beförderungsvertrag im Internationalen Straßengüterverkehr vom 19. Mai 1956 (CMR)

Die Konvention soll — entsprechend der seit 1890 bestehenden Regelung im internationalen Eisenbahngüterverkehr — eine rechtliche Regelung der Verträge der internationalen Güterbeförderung auf der Straße schaffen. Dies ist vor allem hinsichtlich des Haftungsrechts von außerordentlicher Bedeutung, um angesichts des mehr und mehr zunehmenden internationalen Güteraustauschs die Rechtsverhältnisse zwischen den Verfrachtern und den Verkehrsunternehmern einheitlich zu regeln. Das Abkommen ist noch nicht in Kraft getreten. Es ist inzwischen von zwei Ländern ratifiziert und acht Ländern unterzeichnet worden. Zur Inkraftsetzung ist noch die Ratifizierung oder der Beitritt von weiteren drei Ländern erforderlich.

5. Drei Uebereinkommen gelten der Vereinfachung der Besteuerung von Kraftfahrzeugen:

a) Uebereinkommen über die Besteuerung von privaten Kraftfahrzeugen im internationalen Straßenverkehr vom 18. Mai 1956: Darin ist festgelegt, daß ausländische private Kraftfahrzeuge in Ländern, in die sie vorübergehend eingeführt werden, von Straßenverkehrsteuern befreit sind. Auf diese Weise soll eine Doppelbesteuerung vermieden werden und die Besteuerung nur im Heimatstaat des Kraftfahrzeuges stattfinden.

b) Uebereinkommen über die Besteuerung von Straßenfahrzeugen im internationalen Personenverkehr vom 14. Dezember 1956 und

c) Uebereinkommen über die Besteuerung von Nutzfahrzeugen im internationalen Straßengüterverkehr vom 14. Dezember 1956: Die beiden letztgenannten Konventionen, die noch nicht in Kraft getreten sind, sehen ebenfalls vor, Reiseomnibusse bzw. Lastkraftwagen in den Ländern, in denen sie nur vorübergehend verkehren, von den auf dem Straßenverkehr lastenden Steuern zu befreien.

6. Europäisches Uebereinkommen über Straßenmarkierungen vom 13. Dezember 1957

Das Uebereinkommen, das bisher von elf Staaten unterzeichnet wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist, besitzt besondere Bedeutung für die Straßenverkehrssicherheit. Es erstrebt eine Vereinheitlichung der Kennzeichen und Bedeutung der weißen und gelben Markierungen auf den Fahrbahnen der Straßen.

7. Europäisches Uebereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße vom 30. September 1957

Durch dieses Uebereinkommen sind erstmalig auch für den internationalen Straßenverkehr einheitliche Vorschriften für die Bezeichnung und Verpackung gefährlicher Güter sowie Bedingungen für ihre Beförderung aufgestellt worden. Dabei wurde im Interesse der chemischen Industrie und des Handels Bedacht genommen, die Bestimmungen mit denjenigen für den internationalen Eisenbahnverkehr weitgehend abzustimmen.

8. Auch auf dem *Zollgebiet* hat die ECE eine bemerkenswerte Initiative entfaltet. Einige der von ihr für Europa ausgearbeiteten und in Kraft gesetzten Uebereinkommen wurden später von der UNO als Grundlage für weltweite Regelungen übernommen. Für Zollerleichterungen im Straßenverkehr wurden nachstehende Zollabkommen geschaffen:

a) Zollabkommen über die vorübergehende Einfuhr von privaten Kraftfahrzeugen vom 4. Juni 1954: Diese weltweite Konvention dient vor allem der Zollerleichterung bei vorübergehender Einfuhr von privaten Kraftwagen. Sie soll damit zugleich den Fremdenverkehr erleichtern und fördern.

b) Zollabkommen über die vorübergehende Einfuhr gewerblicher Straßenfahrzeuge vom 18. Mai 1956: Hiermit wird eine analoge Regelung wie zu a) für den grenzüberschreitenden Verkehr von Lastkraftwagen getroffen.

c) Zollabkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR vom 15. Januar 1959 (TIR-Uebereinkommen): Die Konvention ersetzt eine vorläufige Fassung aus dem Jahre 1949. Sie vereinfacht die Zollformalitäten an den Grenzen für die beförderten Güter und trägt damit zur Erleichterung des internationalen Güterverkehrs bei. Das vom Binnenverkehrsausschuß entwickelte System wird als TIR-System (Transports Internationaux Routiers) bezeichnet und ermöglicht es, die Güter von der Abgangszollstelle bis zur Bestimmungszollstelle unter Zollverschluß zu befördern.

EISENBAHNEN

Die Arbeiten der ECE auf dem Eisenbahngebiet erstrecken sich vor allem auf Zollfragen und auf technische Probleme. Es seien nachstehende Ergebnisse hervorgehoben:

1. *Internationales Uebereinkommen zur Erleichterung des Grenzübergangs im Eisenbahnpersonen- und -gepäckverkehr vom 10. Januar 1952*

2. *Internationales Uebereinkommen zur Erleichterung des Grenzübergangs im Eisenbahngüterverkehr vom 10. Januar 1952*

Diese Konventionen dienen der Vereinfachung der Zollformalitäten im Schienenverkehr. Sie empfehlen die Errichtung von gemeinsamen Zollstellen und treffen Regelungen für den Betriebsablauf. Außerdem wurde ein vereinfachtes Formular der Zollerklärung für die Transitbeförderung eingeführt.

3. *Zollabkommen über die zur Ausbesserung von Europ-Wagen verwendeten Ersatzteile vom 15. Januar 1958*

Die Konvention hat den Zweck, die Instandsetzung von Wagen zu erleichtern, die im Rahmen des Europ-Güterwagen-Pools von den beteiligten westeuropäischen Eisenbahnverwaltungen gemeinsam benutzt werden und notfalls in den Ländern, in denen sie sich gerade befinden, unter Verwendung von Ersatzteilen aus dem gegenwärtigen Aufenthaltsland des Wagens oder dem Heimatland repariert werden müssen.

4. Ein sehr wichtiges Beratungsthema, das sowohl die Eisenbahn wie auch den Straßenverkehr betrifft, ist die *Vereinheitlichung der Sicherung an schienengleichen Uebergängen.* In den Jahren 1955 und 1959 wurden Resolutionen angenommen, welche die Vereinheitlichung der automatischen Sicherungsanlagen an schienengleichen Uebergängen ohne Schranken oder mit Halbschranken zum Gegenstand hatten. Die mit dem wachsenden Straßenverkehr zunehmende Zahl von Unfällen an solchen Uebergängen hat das dringende Anliegen einer Lösung dieser Frage in der breiten Oeffentlichkeit deutlich werden lassen. Mit Rücksicht auf das Ansteigen des internationalen Straßenverkehrs erscheint eine einheitliche Regelung, insbesondere der Vorwarnsignale, unerläßlich. Die Entwicklung geht mehr und mehr dahin, das bisherige Verfahren, das sich nicht als völlig sicher erwiesen hat und angesichts der hohen Personalaufwendungen auch kostspielig ist, durch eine automatische Bedienung zu ersetzen. Natürlich ist man sich einig, daß eine völlige Beseitigung der schienengleichen Uebergänge, die allerdings mit außerordentlich hohen Kosten verbunden ist, die beste Lösung wäre.

5. Schließlich wurden und werden im Unterausschuß Schienenverkehr in Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere der Union Internationale des Chemins de fer (UIC), noch weitere technische Einzelfragen behan-

delt, so z. B. die Verringerung der Zahl der Klassen in den Reisezügen auf zwei, die in West- und Osteuropa am gleichen Tage erfolgte, die Vereinheitlichung der technischen Daten für rollendes Material, die Grundzüge eines Signalsystems der Zukunft, die Einführung der automatischen Kupplung usw.

BINNENSCHIFFAHRT

Auf die Binnenschiffahrt hat die ECE erst in jüngerer Zeit ihre Tätigkeit erstreckt. Dies ist vor allem daraus zu erklären, daß es sich hier mehr um regionale Probleme handelt und für die einzelnen Ströme bereits in früherer Zeit multilaterale Regelungen geschaffen wurden. Dennoch hat die ECE eine Reihe von Fragen aufgegriffen, die einer gesamteuropäischen Lösung zugänglich sind:

1. Schaffung einer einheitlichen *europäischen Binnenschiffahrts-Verkehrsordnung*

Es wird angestrebt, die nationalen Polizeivorschriften sowie die Schiffspapiere zu vereinheitlichen. Ferner ist vom Unterausschuß Binnenschiffahrt die Vereinheitlichung der Kennzeichen an Binnenschiffen empfohlen worden, die nunmehr durch Maßnahmen auf nationaler Ebene verwirklicht werden soll. Auch sind für die einheitliche Gestaltung der Signale an Binnenwasserstraßen Empfehlungen gegeben worden.

2. Ferner ist versucht worden, die Verhandlungen über ein *Uebereinkommen über den Beförderungsvertrag in der internationalen Binnenschiffahrt,* die bereits seit vielen Jahren in verschiedenen Organisationen geführt worden sind, mit Erfolg wieder aufzunehmen und abzuschließen.

3. Zur Zeit liegt ein *Uebereinkommen zur Vereinheitlichung einzelner Regeln über den Zusammenstoß von Binnenschiffen* zur Unterzeichnung auf. Es soll eine Konvention ersetzen, die 1930 im Rahmen des Völkerbundes aufgestellt, jedoch nicht ratifiziert wurde. Weitere Arbeiten gelten Konventionen über die Eintragung von Binnenschiffen in das Schiffsregister, die Beschränkung der Haftung der Eigentümer von Binnenschiffen, die Beistandsleistung, die Bergung und das Zurückbehaltungsrecht, die Hypotheken und andere dingliche Rechte an Wasserfahrzeugen sowie die Beschlagnahme und Pfändung.

4. Der Unterausschuß Binnenschiffahrt beginnt zur Zeit mit Untersuchungen über die *Möglichkeiten für die Schaffung eines einheitlichen zusammenhängenden europäischen Wasserstraßennetzes,* dessen technische Daten modernen Betriebs- und Navigationsmethoden Rechnung tragen sollen (Schubschiffahrt, Radar usw.). Diesen Arbeiten geht eine Bestandsaufnahme der für den internationalen Verkehr in Betracht kommenden Wasserstraßen in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht voraus.

5. Ein *Uebereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen* ist in Vorbereitung.

SONSTIGE ARBEITSGEBIETE

Der Binnenverkehrsausschuß befaßt sich schließlich mit einigen wichtigen allgemeinen Fragen, die alle binnenländischen Verkehrsmittel betreffen:

1. Der Wettbewerb der Verkehrsmittel und ihre zunehmende Spezialisierung auf bestimmte Arten der Transportdurchführung hat mehr und mehr eine *technische Zusammenarbeit* zwischen ihnen notwendig werden lassen, um die Kundenwünsche befriedigend zu erfüllen. Es handelt sich hier insbesondere darum, den Uebergang von einem Verkehrsmittel auf das andere durch geeignete technische Einrichtungen und Gefäße zu erleichtern und so reibungslos wie möglich zu gestalten. Die ECE hat diese Frage aufgegriffen, da es sich hier um ein Problem handelt, daß nicht nur im natio-

nalen Rahmen einer Lösung bedarf, sondern gerade international immer größere Bedeutung gewinnt. Dieser sog. *„Kombinierte Verkehr"* wird verwirklicht durch Verwendung von *Austauschbehältern,* die von einem Verkehrsmittel auf das andere übernommen werden können und die Be- und Entladung von Gütern wesentlich erleichtern. Für ihre internationale Verwendung wurde am 18. Mai 1956 ein *Zollabkommen über Behälter* geschlossen.

Ferner werden im Rahmen dieses „Kombinierten Verkehrs" sowohl verschiedene Fahrzeugarten, sog. Zwei-Wege-Fahrzeuge, als auch Möglichkeiten zur Verladung von Lastkraftwagen auf Eisenbahnen entwickelt und verschiedene Ladegeräte, insbesondere sog. *Paletten,* eingesetzt, die eine Erleichterung und Beschleunigung der Ladevorgänge durch Zusammenfassung mehrerer Einzelgüter sowie eine wesentliche Ersparnis der Verpackungskosten ermöglichen. Diese einfachen, aber wirksamen Geräte können jedoch nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn sie vereinheitlicht und damit austauschbar werden.

Die ECE hat unter Teilnahme der Regierungen, der Verladerschaft und der Verkehrsträger die internationalen Standardmaße der Paletten festgelegt, so daß nunmehr die Bildung von *„Paletten-Pools"* angestrebt wird, bei denen die entladenen Paletten nicht mehr an den Absender zurückgesandt werden müssen. Ein *Zollabkommen für Paletten* ist in Vorbereitung.

Gerade hier hat sich gezeigt, wie wichtig eine Einigung in scheinbar einfachen technisch-wirtschaftlichen Fragen für den internationalen Güteraustausch sein kann. Das gilt im übrigen auch für die *Vereinheitlichung der Verpackung leicht verderblicher Lebensmittel,* die in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs in zunehmendem Maße international ausgetauscht werden. Auch hier ist durch die ECE eine Regelung aufgestellt worden, die den Mitgliedern zur Annahme empfohlen worden ist. Ein Uebereinkommen über Beförderungsbedingungen für bestimmte, besonders leicht verderbliche Lebensmittel ist in Vorbereitung.

2. Schließlich hat die ECE eingehende Studien auf dem Gebiete der Tarife, der Tragung der Wegekosten durch die Verkehrsmittel und über allgemeine Probleme der Verkehrskoordinierung unternommen. Sie gibt eine europäische Verkehrsstatistik und eine europäische Straßenverkehrsunfallstatistik heraus und koordiniert europäische Straßenverkehrszählungen.

Die nunmehr dreizehnjährige Wirksamkeit des Binnenverkehrsausschusses der ECE, die sich in der Lösung zahlreicher wichtiger Einzelprobleme des europäischen Verkehrs manifestiert, hat auch wesentlich dazu beigetragen, die Auffassungen der in den verschiedenen Arbeitsgremien tätigen Sachverständigen international anzunähern und damit das gegenseitige Verständnis zu fördern. Diese Tatsache wird auch nicht durch die Feststellung beeinträchtigt, daß die West-Ost-Probleme, insbesondere hinsichtlich Deutschlands, natürlich auch im Rahmen der ECE zum Austrag kommen. Immerhin hat sich gerade der Verkehr als gut geeignetes Arbeitsfeld erwiesen, das sachlich Notwendige und Einigende über das politisch Trennende zu stellen.

Europäische Konferenz der Verkehrsminister (CEMT)

ALLGEMEINES

Die Europäische Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) verdient vor allem deshalb besonderes politisches Interesse, weil sie ein Forum für den persönlichen Kontakt von siebzehn Verkehrsministern Europas bildet und damit nicht — wie

die meisten anderen Organisationen — nur auf fachlichem Gebiet, sondern zugleich auch im Sinne übergeordneter politischer Gesichtspunkte wirken kann. Die Konferenz wurde im Oktober 1953 in Brüssel gegründet. Ihr gehören — mit Ausnahme Irlands und Islands — die Mitgliedstaaten der OEEC sowie Jugoslawien an. Die Statuten der Konferenz sind in dem Brüsseler Protokoll vom 17. Oktober 1953 niedergelegt. Hauptziele der Konferenz sind:

„1. Ergreifung aller Maßnahmen, um die beste Ausnutzung und rationellste Weiterentwicklung des europäischen Binnenverkehrs, soweit ihm internationale Bedeutung zukommt, im allgemeinen oder regionalen Rahmen zu verwirklichen;

2. Koordinierung und Förderung der Arbeiten der internationalen Organisationen, die sich mit Fragen des europäischen Binnenverkehrs befassen, unter Berücksichtigung der Tätigkeit der supranationalen Behörden auf dem Verkehrsgebiet.“

Organe der Konferenz sind der Ministerrat, der im allgemeinen ein- bis zweimal jährlich zusammentritt, und der Ausschuß der Stellvertreter, der öfter tagt und die Aufgabe hat, die Tagungen des Ministerrats vorzubereiten und die von ihm gefaßten Beschlüsse durchzuführen. Daneben besteht eine Reihe von ständigen Ausschüssen und für bestimmte Aufgaben ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen. Die laufenden Arbeiten werden von einem Verwaltungssekretariat in Paris unter Leitung von M. *Mange* wahrgenommen. Es ist in verwaltungstechnischer Hinsicht der OEEC angegliedert, im übrigen jedoch selbständig. Bemerkenswert ist, daß — im Gegensatz zu der sonst häufig zu beobachtenden Uebung — sein Personalbestand äußerst bescheiden ist und seit Bestehen der Konferenz nicht ausgeweitet wurde.

Die Arbeitsmethoden der Konferenz zeugen von klarer Erkenntnis der Möglichkeiten und Grenzen, die durch einen so großen geographischen Rahmen, wie ihn die Konferenz umfaßt, gegeben sind. Die vom Ministerrat gefaßten Beschlüsse werden entsprechend den Statuten in den Ländern durchgeführt, die sie angenommen haben. Praktisch besteht aber das Prinzip der Einstimmigkeit, das heißt, es ist — nicht zuletzt dank des guten Einvernehmens sowohl zwischen den Ministern wie auch ihren Mitarbeitern — bisher bei den meisten Problemen gelungen, die Beschlüsse auf Lösungen aufzubauen, die von allen Mitgliedstaaten angenommen werden konnten. Wenn es dieses Verfahren auch nicht gestattet, für alle Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen zu erzwingen, so hat es doch den nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß die Länder Verständnis für die Probleme ihrer Partner üben müssen, die gegenseitige Rücksichtnahme gefördert wird und damit auf lange Sicht eine Annäherung und Uebereinstimmung in wichtigen Fragen heranreift.

In dem Bemühen, möglichst reibungslos und unbürokratisch zu arbeiten, hat die Konferenz für die Behandlung solcher Probleme, die nur für eine bestimmte Zahl von Mitgliedern von Interesse sind, ein besonderes Verfahren vorgesehen. Die Länder, bei denen vor allem geographische oder wirtschaftliche Verhältnisse in bestimmten Fragen ein engeres Zusammengehen nahelegen, können sich zu sogenannten „Besonderen Gruppen“ (Groupes restreints) zusammenschließen. Auf diese Weise können in begrenztem Rahmen Fragen beraten und Lösungen gefunden werden, ohne daß die Tätigkeit der Gesamtkonferenz behindert wird. Von der Möglichkeit, solche Gruppen zu bilden, ist bisher vor allem auf dem

Gebiete des Straßenbaus Gebrauch gemacht worden, um die Herstellung wichtiger Grenzübergangsabschnitte zwischen zwei oder mehr Ländern technisch und zeitlich zu koordinieren.

ZUSAMMENARBEIT MIT DEN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Bevor auf die materiellen Arbeiten der Konferenz eingegangen wird, sei ihre Zusammenarbeit mit den anderen internationalen Organisationen, wie sie als zweites Hauptziel der Konferenz gefordert wird, erörtert. Es handelt sich hierbei um eine wichtige Frage, weil auf dem Verkehrsgebiet eine große Zahl staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen besteht und hiermit leicht die Gefahr verbunden ist, daß vermeidbare Doppelarbeiten geleistet oder gegenläufige Bestrebungen statt des erwünschten Miteinanders wirksam werden. Nachdem die Konferenz nunmehr fast sieben Jahre besteht, kann man feststellen, daß sie im Sinne ihres Mandats gehandelt und sich darauf konzentriert hat, die Tätigkeit der internationalen Organisationen zu koordinieren und ihre Arbeit zu fördern.

Hinsichtlich des Zusammenwirkens mit den *staatlichen Organisationen* ist besonders der enge Kontakt zur OEEC, ECE und EWG sowie zum Europarat zu erwähnen.

a) Mit dem *Europäischen Wirtschaftsrat* (OEEC) ist die CEMT durch eine im Brüsseler Protokoll verankerte gegenseitige Konsultation verbunden, von der bereits mehrfach Gebrauch gemacht worden ist. Insbesondere hat sich die CEMT bei ihren Untersuchungen über die künftige Entwicklung des Verkehrs auf die wirtschaftlichen Voraussagen der OEEC stützen können und einige Sonderprobleme, an denen beide Organisationen interessiert sind, in gemeinsamen Arbeitsgruppen behandelt. Es ist zu hoffen, daß diese enge Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet von der in Aussicht genommenen Umgestaltung der OEEC nicht berührt wird.

b) Die Verbindung zur *Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa* (ECE) hat sich in den vergangenen Jahren als sehr nützlich erwiesen. Die Beziehungen finden vor allem in einer regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen der CEMT und der Transportabteilung der ECE unter ihrem Direktor *Le Vert* Ausdruck. Mit Rücksicht auf die günstigen personellen Voraussetzungen bei der ECE hat die CEMT, deren Personalapparat sehr klein gehalten ist, in zahlreichen Einzelfragen den Leiter der Transportabteilung um entsprechende Untersuchungen und Berichte gebeten, um sie bei ihrer Entschlußbildung zu verwerten. Auf der anderen Seite hat sie Probleme, die in Genf behandelt werden, deren Lösung aber mit Rücksicht auf den großen Kreis von Mitgliedsländern nur langsam fortschreitet, selbst aufgegriffen, um für eine begrenzte Zahl von Staaten rascher zu Ergebnissen zu gelangen; dies soll z. B. auf dem Gebiete der Sicherheit des Straßenverkehrs erreicht werden.

c) Die Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) stellte die CEMT — ebenso wie das bei anderen staatlichen Organisationen der Fall ist — vor neue Probleme der Regelung der gegenseitigen Beziehungen. Bereits im Jahre 1958 nahm der Präsident der Konferenz sowohl mit dem Präsidenten der Kommission der EWG, Prof. *Hallstein*, wie auch mit dem für den Verkehr zuständigen

Mitglied der Kommission, Botschafter *Schaus* (Luxemburg), Fühlung. Man ist übereingekommen, möglichst eng zusammenzuarbeiten und die künftige Tätigkeit zu koordinieren.

Ferner haben die Verkehrsminister der sechs EWG-Staaten im Rahmen der CEMT eine „Besondere Gruppe“ gebildet, um eine möglichst wirksame Verbindung zwischen den Arbeiten der CEMT und der EWG auf dem Verkehrsgebiet herzustellen. Die Gruppe hat — wie es im Mandat heißt —

„im wesentlichen die Aufgabe, die Unterrichtung der CEMT über solche Verkehrsfragen vorzubereiten, die im Rahmen der EWG behandelt werden, und die Auffassung der Mitgliedsländer, soweit sie nicht der EWG angehören, hierzu entgegenzunehmen“.

Da die Minister der Besonderen Gruppe der CEMT zugleich auch im Ministerrat der EWG bei der Behandlung von Verkehrsfragen vertreten sind, ist die Gewähr gegeben, daß bei der Lösung europäischer Verkehrsprobleme, die ihrer Natur nach meist einen größeren geographischen Rahmen betreffen, die Gesichtspunkte und Notwendigkeiten beider Institutionen zur Geltung kommen und abgestimmt werden können.

d) Mit der *Beratenden Versammlung des Europarats* hat die CEMT seit ihrem Bestehen ein enger Kontakt verbunden. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß schon in den Jahren vor der Gründung der CEMT aus Kreisen des Europarats immer wieder mit Nachdruck gefordert wurde, eine möglichst umfassende Organisation für die rationelle Entwicklung des europäischen Verkehrs zu schaffen. Die CEMT ist ferner dem Brauche der OEEC gefolgt und leitet der Beratenden Versammlung alljährlich ihren Tätigkeitsbericht zu; er wird vom jeweiligen Präsidenten der Konferenz den Mitgliedern der Versammlung erläutert. Der Bericht wird regelmäßig im Plenum erörtert und mit einer Resolution verabschiedet, in der nicht nur zur Tätigkeit der Konferenz Stellung genommen wird, sondern auch Anregungen gegeben und Vorschläge an die CEMT gerichtet werden.

Auf Grund ihres Statuts ist die CEMT bemüht, auch mit den *nichtstaatlichen* — das heißt gewerblichen oder professionellen — *Organisationen* enge Fühlung zu halten. Dies ist mit Rücksicht auf die Vielzahl der internationalen Zusammenschlüsse, welche die Interessen der verschiedenen Verkehrsträger, der Benutzer der Verkehrsmittel und des in den Verkehrsbetrieben tätigen Personals vertreten, keine leicht zu lösende Aufgabe. Sie ist jedoch außerordentlich wichtig, um auf internationaler Ebene eine Abstimmung der verschieden gerichteten Belange dieser Verbände zu erreichen und damit Reibungen möglichst zu vermeiden. Die unmittelbar interessierten Organisationen nehmen an den Arbeiten der Ausschüsse der Konferenz teil. Im Ausschuß der Stellvertreter findet mindestens einmal jährlich eine „Anhörung“ sämtlicher Organisationen statt, nachdem sie über den Stand der Arbeiten der Konferenz unterrichtet worden sind. Es wird ihnen Gelegenheit gegeben, ihren Standpunkt mündlich und schriftlich zu vertreten und ihrerseits Anregungen vorzubringen. Außerdem nimmt der Präsident der Konferenz in der Regel vor der Herbsttagung des Ministerrats Gelegenheit, die leitenden Persönlichkeiten der Organisationen zu einem Gedankenaustausch zu empfangen.

DAS ARBEITSPROGRAMM DER CEMT

Der Ministerrat hat sich im Jahre 1955 ein umfassendes Arbeitsprogramm gegeben, in das alle aktuellen und für den europäischen Verkehr besonders bedeutsamen Probleme aufgenommen wurden. Die wichtigsten Arbeiten sollen im folgenden nach dem heutigen Stand kurz erörtert werden.

1. Probleme von allgemeiner Bedeutung

a) Untersuchungen über die künftige Verkehrsentwicklung

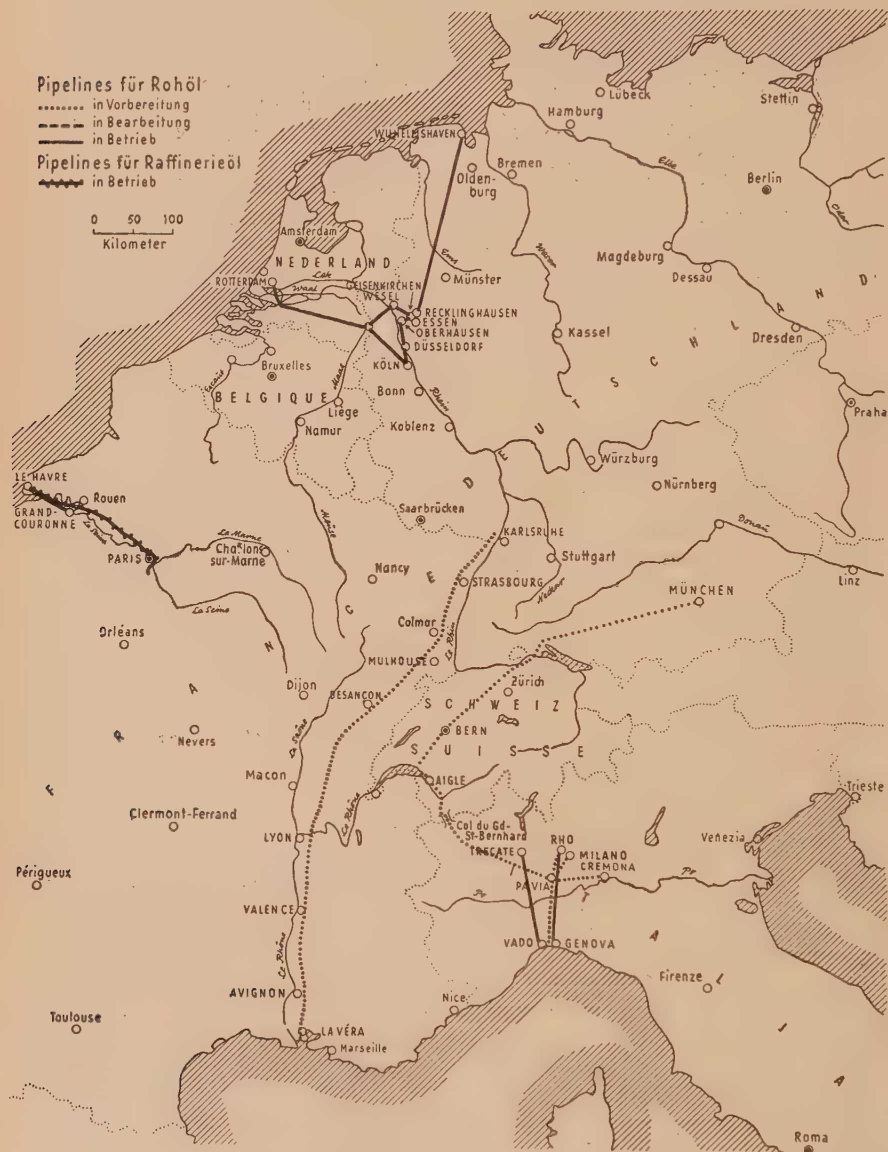
Die Frage, wie sich das Verkehrsaufkommen, das heißt die Nachfrage nach Beförderungsleistungen für Güter und Personen, in Zukunft entwickeln wird, ist auch im internationalen Bereich für alle verkehrspolitischen Ueberlegungen von großem Gewicht. Sämtliche Entscheidungen auf dem Verkehrsgebiet müssen, wenn sie sich auf lange Sicht als wirtschaftlich vernünftig erweisen sollen, zunächst von der Ueberlegung ausgehen, welche Anforderungen an das Transportsystem in Zukunft gestellt werden. Das gilt insbesondere für die Schwerpunktbildung bei den Investitionen, und zwar auch für grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen, für die Gestaltung der Beförderungstarife und nicht zuletzt für den Verkehrsaufwand der öffentlichen Hand. Es handelt sich hierbei um eine Aufgabe, die heute nicht mehr jeder Staat isoliert lösen kann, weil die Verkehrsströme in den meisten Fällen von mehreren Ländern aus gespeist sowie in Richtung und Umfang bestimmt werden. Bekanntlich sind jedoch solche Prognosen über einen längeren Zeitraum sehr unsicher. Sie bedürfen zumindest einer sehr verfeinerten Methode, um zu wirklich einigermaßen zuverlässigen Werten zu gelangen. Die Erfahrung lehrt, daß man mit allgemeinen Feststellungen oder Erwartungen keine hinreichende Beurteilungsgrundlage erhält. Es ist vielmehr erforderlich, konkrete Einzeluntersuchungen für bestimmte Güterarten bzw. Gütergruppen und Einzugsgebiete des Verkehrs vorzunehmen. Dabei muß man berücksichtigen, daß Transportaufkommen und Transportleistung durchaus nicht immer mit der Entwicklung von Produktion und Handel parallel verlaufen. Hinzu kommt, daß sich der bekannte Strukturwandel auf dem Energiesektor auch erheblich auf das Transportwesen auswirkt.

Der Bundesminister für Verkehr, der bereits für die Bundesrepublik Deutschland eingehende Untersuchungen über die Entwicklung des Verkehrsaufkommens hat anstellen lassen, ist im Ministerrat der CEMT dafür eingetreten, auch für den Bereich der Konferenz koordinierte Verkehrsprognosen zu entwickeln, die es gestatten, geeignete Daten für eine Beurteilung des internationalen Verkehrs der Zukunft zu gewinnen. Der Ministerrat hat beschlossen, die Untersuchungen der CEMT über den Einfluß des Energiestrukturwandels auf den Verkehr durch eine Vorschau bis zum Jahre 1970 nachdrücklich zu fördern, um eine Grundlage für die Aufstellung langfristiger Investitionspläne zu gewinnen.

b) Untersuchungen über die Entwicklung der Transporte in Rohrleitungen

Unter den Faktoren, die als Ursache für tiefgreifende Wandlungen im Verkehrsaufkommen der sogenannten klassischen Verkehrsmittel Eisenbahn, Binnenschiffahrt und — bis zu einem gewissen Grade — auch Straßenverkehr anzusehen sind, steht die Ausbreitung eines sich über ganz Europa hinziehenden

Rohrleitungsnetzes an erster Stelle. Der internationale Charakter dieser Entwicklung hat die CEMT veranlaßt, das Problem im Jahre 1958 auf Antrag des Bundesministers für Verkehr in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen. Man hat



Quelle: CEMT, Paris

zunächst eine Bestandsaufnahme der Projekte veranstaltet, um sodann in einen Gedankenaustausch über die verkehrspolitischen Folgerungen einzutreten. Eine

Uebersicht über die wichtigsten bereits hergestellten oder projektierten Rohrleitungen zeigt, daß es sich hier um eine durchaus europäische Frage handelt, die auch einer europäischen Lösung bedarf. Während die Rohrleitung Wilhelmshaven—Köln zu Anfang 1959 in Betrieb genommen wurde und die Fertigstellung der Rohrleitung Rotterdam—Köln bevorsteht, befinden sich die Leitungen Marseille—Straßburg—Karlsruhe und Genua—Aigle (Schweiz)—München noch im Stadium der Planung und Vorbereitung. Diese vier Linien für den Rohöltransport werden bereits einen nachhaltigen Einfluß auf das Transportvolumen, insbesondere der Binnenschiffahrt und der Eisenbahn, ausüben.

Soweit der Einsatz neuer Transportformen wirtschaftlich ist, werden die Verkehrsminister ihrer Entwicklung keine Hindernisse in den Weg legen; sie sind jedoch verpflichtet, die Rückwirkungen dieser Entwicklung auf die ihrer Verantwortung anvertrauten Verkehrsmittel zu prüfen und zu berücksichtigen.

c) Entwicklung der Investitionen und ihre Finanzierung

Die Investitionen für Verkehrswege haben in den letzten Jahren eine erfreuliche, wenn auch noch nicht genügende Steigerung erfahren. Es handelt sich auch hier um eine ständige Aufgabe der Konferenz, die angesichts der zunehmenden Verdichtung des internationalen Verkehrs höchst wichtig ist. Die Fortschritte auf den einzelnen Sektoren werden in den folgenden Abschnitten, die von den verschiedenen Verkehrsträgern handeln, erörtert. Daneben hat die Konferenz Bemühungen unternommen, um die Probleme der Investitionsfinanzierung klarzustellen und die Aufmerksamkeit der Oeffentlichkeit auf die noch immer ungenügenden Mittelzuweisungen für die Verkehrsinvestitionen, insbesondere die Verkehrswege, zu lenken. So betragen die Investitionen der Mitgliedsländer für den Binnenverkehr zwischen zwei vH und sieben vH des Volkseinkommens. Der durchschnittliche Anteil liegt allgemein bei vier vH. Während es sich bei der Finanzierung der Verkehrswege meist um öffentliche Mittel handelt, wird der Fahrzeugpark, zum mindesten auf der Straße und für die Binnenschiffahrt, aus privaten Mitteln finanziert. Es ist daher leicht möglich, daß divergierende Entwicklungen eintreten, wie das heute in den meisten wirtschaftlich hochentwickelten Ländern mit einem stark anwachsenden Kraftfahrzeugverkehr und nur unzureichend ausgebauten Straßennetzen der Fall ist.

Immerhin zeigt die nachstehende Uebersicht deutlich, wie hoch im allgemeinen der Prozentsatz der Ausgaben für den Straßenbau im Vergleich zu den Aufwendungen für die Verkehrswege der Eisenbahn und der Binnenschiffahrt geworden ist:

Land	Wasserstraßen vH	Straßen vH	Eisenbahnen vH
Deutschland	4	57	39
Oesterreich	5	57	38
Belgien	16,5	51	32,5
Spanien	—	62	38
Frankreich	5	53	42
Griechenland	—	90	10
Italien	0,5	73	26,5
Niederlande	8	73	19
Schweden	—	78	22

Hinsichtlich der Zweckmäßigkeit einer internationalen Finanzierung von Investitionen hat die Konferenz bereits im Jahre 1955 mit der Schaffung der EUROFIMA, deren Entwicklung im folgenden zweiten Abschnitt wiedergegeben ist, neue Wege beschritten. Während man im Straßenbau bisher noch ohne eine internationale Finanzierung ausgekommen ist, sondern sich auf eine technische Koordinierung beschränkt hat, ist auf dem Gebiete des Wasserbaus von der Bundesrepublik Deutschland der Vorschlag gemacht worden, für die Verbesserung der Schiffahrtsbedingungen auf dem Rhein zwischen Mannheim und St. Goar, insbesondere für eine Vertiefung des „Binger Lochs", eine internationale Finanzierung in Aussicht zu nehmen. Internationale Finanzierungen werden voraussichtlich auch im Rahmen der EWG Bedeutung gewinnen.

2. *Probleme der Eisenbahnen*

a) Investitionen und Standardisierung des rollenden Materials

Die Mitgliedsländer der CEMT verfügen über ein Eisenbahnnetz von insgesamt 187 000 km Länge; davon sind 31 000 km als sogenannte internationale Hauptverkehrslinien anzusehen. Bis Oktober 1959 waren 63,5 vH dieser Hauptstrecken elektrifiziert; Ende 1963 wird sich dieser Anteil auf 73 vH gesteigert haben.

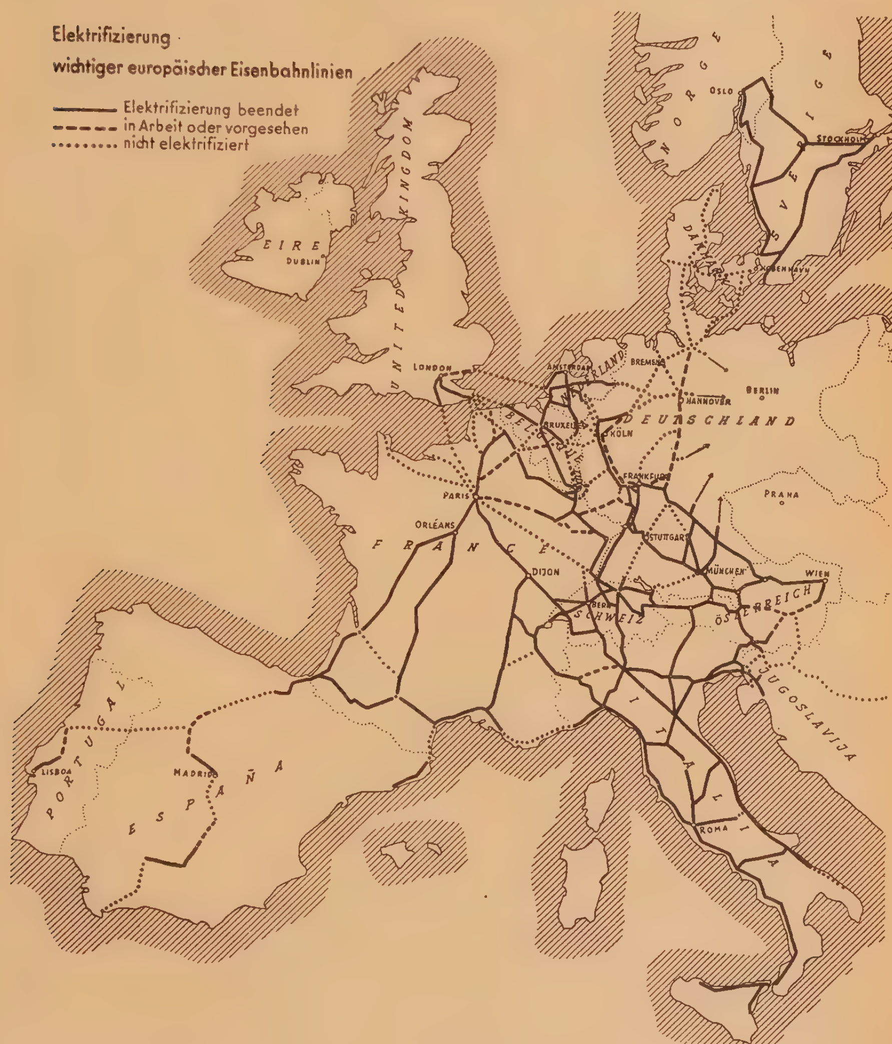
Groß sind auch die Fortschritte in der Umstellung auf Dieselzugförderung. Der Bestand an Diesellokomotiven mit mehr als 350 PS hat sich von 166 (1950) auf 2614 (1958) gesteigert und Ende 1959 etwa 3500 erreicht. Der Bestand an dieselelektrischen Triebwagen ist von 2664 im Jahre 1950 auf 6923 im Jahre 1958 gestiegen; Ende 1959 war eine Gesamtzahl von 8100 erreicht.

Die Herstellung durchgehender internationaler Verbindungen mit elektrischer und Dieselzugförderung macht die Notwendigkeit deutlich, das rollende Material, und zwar Güterwagen und Diesellokomotiven, möglichst weitgehend zu vereinheitlichen. Die Verkehrsminister haben sich dieses Problems in Zusammenarbeit mit der Union Internationale des Chemins de fer (UIC) intensiv angenommen.

b) Tätigkeit der EUROFIMA

Am 20. Oktober 1955 unterzeichneten auf einer Tagung des Ministerrats der CEMT die Vertreter von vierzehn Regierungen das Gründungsabkommen für die Schaffung einer „Europäischen Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial" (EUROFIMA). Die Gesellschaft, die ihren Sitz in Basel hat, nahm am 20. November 1956 ihre Tätigkeit auf. Gesellschafter sind die Eisenbahnverwaltungen von nunmehr sechzehn Mitgliedstaaten der CEMT. Der Verwaltungsrat der Gesellschaft besteht aus Vertretern der Eisenbahnverwaltungen, während die CEMT sich entsprechend den Vorschriften des Art. 6 b des Abkommens im Rahmen einer „Besonderen Gruppe" über die Tätigkeit der Gesellschaft auf dem laufenden hält und ihre Bemühungen fördert. Aufgabe der Gesellschaft ist es, für eine größere Zahl von Eisenbahnverwaltungen Material von vereinheitlichtem Typ zu möglichst günstigen Bedingungen zu beschaffen. Nachdem sie sich zunächst auf die Finanzierung von Güterwagen konzentriert hatte, ist sie nunmehr auch zur Beschaffung von Diesellokomotiven übergegangen. Sie hatte zunächst einige Schwierigkeiten zu überwinden, die mit der Anspannung auf den meisten europäischen Kapitalmärkten in den Jahren 1957/1958 zusammenhingen.

Diese Lage hat sich jedoch etwas gebessert. Im ganzen hat die EUROFIMA innerhalb von drei Jahren 186 Millionen Schweizer Franken und fünf Millionen DM aufgebracht, mit denen 3500 Güterwagen und 250 Diesellokomotiven finanziert wurden. Im übrigen wird das Ziel, die Beschaffung des Materials



Quelle: CEMT, Paris

möglichst rationell vorzunehmen, zunächst noch durch die Zollschranken behindert, die es praktisch nicht gestatten, kombinierte Teilbestellungen aus mehreren Ländern auszuführen.

c) Finanzielle Lage der Eisenbahnen

Da in den meisten Mitgliedsländern die Eisenbahnen unter finanziellen Schwierigkeiten zu leiden haben, ist die Konferenz sehr bald zu einer eingehenden Prüfung dieses Problems übergegangen. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen wurden in einem umfassenden Bericht veröffentlicht, der im Mai 1957 mit einer Resolution des Ministerrats einstimmig angenommen wurde. Neben einer Analyse über die Ursachen der Finanzkrise der Eisenbahnen gibt der Bericht eine Reihe von Empfehlungen, die seither den Verkehrsministern zur Richtschnur bei ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Eisenbahnfinanzen gedient haben. Der europäische Aspekt dieser Untersuchungen und Vorschläge ist darin zu sehen, daß nicht nur die Gründe für die derzeitige Situation der Eisenbahnen in den europäischen Ländern starke Aehnlichkeiten aufweisen, sondern daß auch die Maßnahmen zur Gesundung vielfach übereinstimmen. Die hauptsächlichen Empfehlungen sind darauf gerichtet,

die Verkehrsmittel hinsichtlich der Ausgangsbedingungen im Wettbewerb möglichst gleichzustellen; das gilt insbesondere für die Tragung der ihnen anzulastenden „Wegekosten";

den Eisenbahnen solche betriebsfremden Lasten abzunehmen oder zu erstatten, die sie aus übergeordneten politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen tragen müssen, obwohl sie nicht in ihrem eigenwirtschaftlichen Interesse liegen;

den technischen Apparat der Eisenbahnen zu modernisieren und sie damit langfristig wettbewerbsfähig zu gestalten.

Diese Ziele werden von den in Betracht kommenden Mitgliedsländern — selbstverständlich mit den durch die besonderen Verhältnisse in jedem Lande gebotenen Modifikationen — mit Nachdruck angestrebt.

3. Probleme des Straßenbaus und Straßenverkehrs

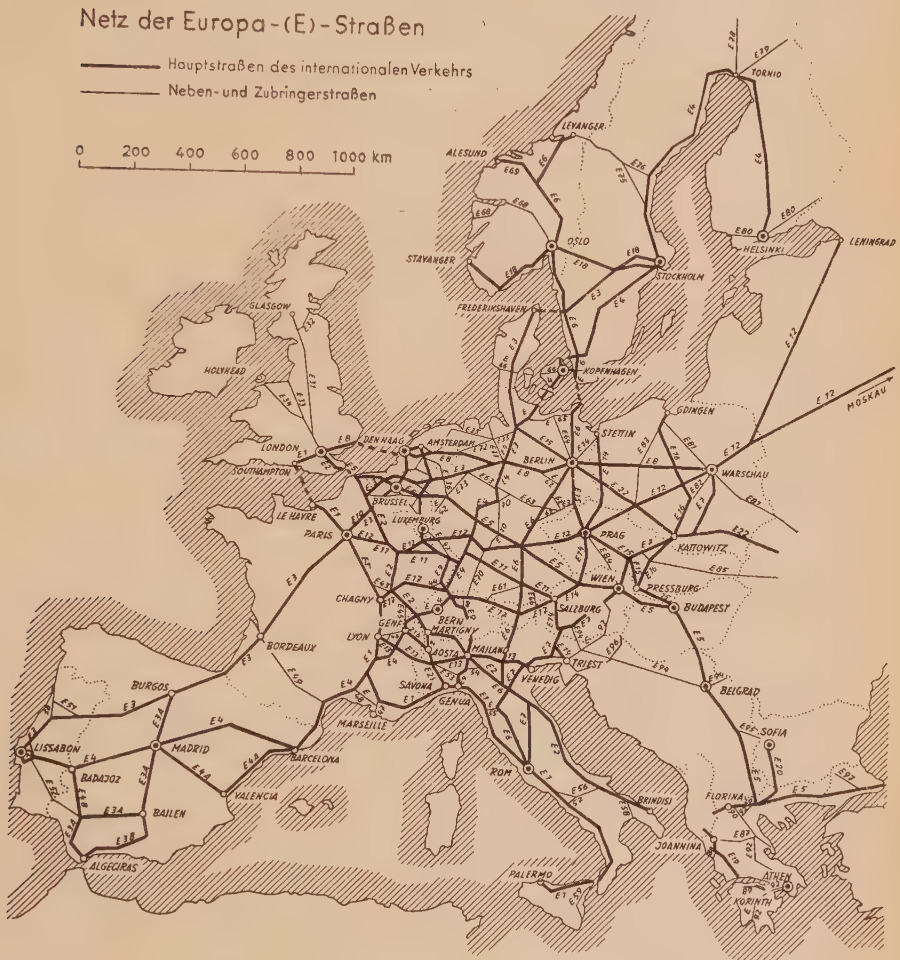
a) Investitionen des Straßenbaus

Der Kraftfahrzeugpark der Mitgliedsländer der CEMT hat sich in den letzten Jahren außerordentlich rasch vergrößert, und zwar etwa um zehn vH je Jahr. Während im Jahre 1958 für den Bereich der CEMT 22 Millionen vierrädriger Kraftfahrzeuge (12,6 Millionen für das Gebiet der EWG) gezählt wurden, wird bis Ende 1960 sogar eine Steigerung auf 29 Millionen erwartet. Mit Rücksicht darauf, daß diese Kraftfahrzeuge in zunehmendem Maße auch im internationalen Verkehr auftreten, ist sowohl eine nachhaltige Anstrengung aller betroffenen Staaten im Straßenbau als auch eine Abstimmung ihrer Vorhaben erforderlich. Das Straßenbauvolumen, das nach den Empfehlungen des Ministerrats der CEMT vom Jahre 1957 in den folgenden Jahren verdoppelt werden sollte, hat entsprechend der von Land zu Land abweichenden Bedeutung des Straßenverkehrs eine unterschiedliche Entwicklung genommen. Immerhin haben sich die Investitionen der EWG-Länder im Jahre 1958 gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1952 bis 1956 mehr als verdreifacht; fünf weitere Länder der CEMT haben mehr als das Doppelte dieses Durchschnitts erreicht, während die übrigen sechs Staaten darunter geblieben sind.

Die Koordinierung der Bauvorhaben in den Grenzabschnitten erfolgt durch „Besondere Gruppen". Zur Zeit bestehen sechzehn Gruppen; die Bundesrepublik ist an sieben von ihnen beteiligt.

b) Sicherheit im Straßenverkehr

Mit dem wachsenden Straßenverkehr sind die Unfallzahlen, vor allem die Todesfälle, außerordentlich angestiegen. Da hiervon Verkehrsteilnehmer aller Länder betroffen sind, besitzt dieses Problem einen ausgesprochen internationalen Charakter. Es ist zudem von großer menschlicher und damit auch politischer



Quellle: ECE, Genf

Bedeutung. Die Minister der CEMT sind auf Antrag des Bundesministers für Verkehr übereingekommen, sich dieser dringlichen Frage besonders anzunehmen. In einer Arbeitsgruppe sind unter Beteiligung des Sekretariats der ECE erste Vorschläge ausgearbeitet worden, welche die Billigung des Ministerrats gefunden haben. Es handelt sich insbesondere um folgende Anregungen:

Aufforderung an die Mitgliedsländer, soweit noch nicht geschehen, einer Reihe von europäischen Abkommen beizutreten, die im Rahmen der ECE abgeschlossen wurden und die der Vereinheitlichung und damit der Sicherheit des europäischen Straßenverkehrs dienen sollen;

Empfehlung, in einer möglichst großen Zahl von Ländern eine einheitliche Höchstgeschwindigkeit für geschlossene Ortschaften einzuführen;

Prüfung der Zweckmäßigkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen außerhalb geschlossener Ortschaften;

Förderung der Verkehrssicherheit durch die zuständigen nationalen Organisationen und die Veranstaltung gemeinsamer internationaler Aktionen;

Schaffung einer möglichst umfassenden „Europäischen Straßenverkehrsordnung" auf Grund einer Initiative der Benelux-Staaten;

weitere Prüfung von Problemen auf dem Gebiete der Geschwindigkeitsbegrenzung, der Führerscheine, der Strafmaßnahmen und der Erziehung der Verkehrsteilnehmer.

c) Abmessungen und Gewichte von Kraftfahrzeugen

Diese Frage, die seit 1955 auf dem Arbeitsprogramm der Konferenz steht und schwierige Probleme bietet, ist im Jahre 1959 in ein neues Stadium der Verhandlungen getreten. Es geht hier bekanntlich darum, für die Lastkraftwagen und Lastzüge einheitliche Normen festzulegen und hierbei eine Lösung zu finden, die neben technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch den Erfordernissen der Sicherheit im Straßenverkehr, vor allem in den Ländern mit stark frequentierten Straßen, Rechnung trägt. Die Verhandlungen über eine möglichst umfassende einheitliche Lösung sind zur Zeit noch im Gange.

4. Wasserbau und Binnenschiffahrt

a) Wasserbau

Die Aufwendungen der Mitgliedsländer, die über Wasserstraßen verfügen, haben sich von 58 Millionen Dollar (1957), 80 Millionen Dollar (1958) auf 100 Millionen Dollar (1959) gesteigert. Die vom Ministerrat der CEMT im Jahre 1953 als „im europäischen Interesse liegend" bezeichneten zwölf Wasserstraßenprojekte sind inzwischen vor allem in folgenden Relationen weiter gefördert worden:

Verbesserung der Verbindung Dünkirchen—Schelde;

Erweiterungsarbeiten an der Maas für den Einsatz von 1350-t-Schiffen;

Kanalisierung der Mosel mit dem Ziel, die Strecke zwischen Koblenz und Diedenhofen im Jahre 1963 zu eröffnen;

Fertigstellung der Kanalisierung des Mains im Abschnitt Kitzingen—Schweinfurt; der Abschnitt Schweinfurt—Bamberg soll während des Jahres 1965 fertiggestellt und der Abschnitt Bamberg—Nürnberg 1967 beendet werden.

Bei den übrigen Vorhaben sind Untersuchungsarbeiten im Gange.

b) Binnenschiffahrt

Die Bemühungen der Mitgliedstaaten der CEMT, die über eine am internationalen Verkehr beteiligte Binnenschiffahrt verfügen, waren in den vergangenen Jahren vor allem auf eine „Harmonisierung der Frachten" gerichtet, das heißt, man strebte an, die Disparitäten zwischen gebundenen nationalen und



Quelle: Bundesverkehrsministerium, Bonn

freien internationalen Frachten zu beseitigen. So wurde eine Konvention zur Regelung des Binnenschiffsverkehrs auf den Wasserstraßen westlich des Rheins ausgearbeitet, die einen Kompromiß zwischen der Forderung auf Beseitigung der Frachtdisparitäten und der Aufrechterhaltung einer innerstaatlichen Frachtenordnung darstellt. Die Konvention wurde am 23. Oktober 1957 von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg unterzeichnet. Die Niederlande vermochten sich jedoch nicht zur Unterzeichnung zu entschließen, so daß die mit der Konvention verfolgten Ziele vorerst nicht erreicht werden konnten. Nachdem die Frage der Frachtdisparitäten vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Hinblick auf die Forderungen des Montanvertrages aufgegriffen worden war, hat er ein Abkommen über die Regelung der Binnenschiffsfrachten außerhalb des Rheingebietes vorbereiten lassen, um in einer ersten Phase wenigstens eine Kenntnis des Marktes zu erhalten. Es ist anzunehmen, daß bei dem engen Zusammenhang zwischen nationalem und internationalem Binnenschiffsverkehr die Probleme wahrscheinlich in der EWG im Rahmen der vertraglich festgelegten gemeinsamen Verkehrspolitik wieder aufgenommen werden.

Der Frachtenharmonisierung sollte auch das Abkommen dienen, das am 9. Juli 1957 im Rahmen der EGKS zur Regelung der Frachten und Beförderungsbedingungen im Verkehr mit Kohle und Stahl auf dem Rhein abgeschlossen wurde. Darin verpflichteten sich die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Belgiens, Frankreichs und der Niederlande, in Verbindung mit der Hohen Behörde der EGKS das Niveau der auf Grund der Vorschriften über die Frachtenbildung im innerstaatlichen Verkehr zustande gekommenen Frachten an das Niveau der frei gebildeten — insbesondere sich aus langfristigen Verträgen ergebenden — maßgeblichen internationalen Frachten anzupassen. Dem Abkommen, das am 1. Mai 1958 in Kraft trat, ist am 24. Juli 1959 auch die Schweiz beigetreten. Es konnte jedoch noch nicht angewendet werden, da die geforderte Voraussetzung, nämlich das Vorhandensein von repräsentativen langfristigen Frachten im internationalen Rheingebiet, fehlt. Diese Verhältnisse sind unter anderem auch auf die derzeit ungünstige Lage der Rheinschiffahrt zurückzuführen. Die bereits erwähnten Rückwirkungen des Strukturwandels auf dem Energiesektor spielen dabei eine erhebliche Rolle. In diesem Zusammenhang ist aufschlußreich, daß sich die Kapazität der Rheinflotte 1957 um 460 000 t, 1958 um 730 000 t und 1959 etwa um 300 000 t erhöhte. Diese vermehrte Tonnage fiel mit der Stagnation des Verkehrs zusammen, so daß ein starker Druck auf die Frachten entstand, der auf die während der vergangenen Jahre geschlossenen Pools und Abkommen nicht ohne Einfluß war.

Die CEMT sieht es — wie die vorstehende Auswahl ihrer wichtigsten Arbeitsthemen zeigt — als ihre hauptsächliche Aufgabe an, ihrem Auftrag als Minister-Konferenz gerecht zu werden, das heißt vor allem die großen Fragen des europäischen Verkehrs zu prüfen und deren Lösung in Gemeinschaft mit den anderen internationalen Organisationen initiativ zu fördern. Das ist angesichts der bescheidenen Kompetenzen, mit denen die Konferenz ausgestattet ist, nicht immer einfach. Um so mehr ist es zu begrüßen, daß eine solche Institution sich darin bewähren kann und muß, das Fehlen von Entscheidungsbefugnissen durch den Willen zur gegenseitigen Verständigung auszugleichen.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)

ALLGEMEINES

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet wurde und am 1. Januar 1958 in Kraft trat, enthält auch Bestimmungen über den Verkehr. Die Tatsache, daß diesen Vorschriften ein besonderer Titel (Titel IV) im Zweiten Teil des Vertrages, der sich „Grundlagen der Gemeinschaft" nennt, gewidmet ist, zeigt die Bedeutung, die man dem Verkehr im Rahmen des Vertragswerks zuerkannt hat. Zugleich wird damit aber auch die Notwendigkeit spezieller Regelungen für dieses Gebiet zum Ausdruck gebracht.

In Art. 3 des Vertrages ist gesagt, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Art. 2, der die Aufgaben der Gemeinschaft umreißt, unter anderem die „Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiete des Verkehrs" umfasse. Dieser Gedanke ist im ersten Artikel des Titels „Verkehr" — dem Art. 74 — wieder aufgenommen. Darin heißt es, daß „die Mitgliedsländer auf dem in diesem Titel geregelten Sachgebiet die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik verfolgen". Dieser grundlegenden Forderung folgen sodann in den Art. 75 bis 85 — also auf relativ geringem Raum — bestimmte Sondervorschriften. Als Kernstück der Verkehrsvorschriften ist daher die „gemeinsame Verkehrspolitik" anzusehen. Ihre Ziele im einzelnen, ihre Elemente und ihre Methoden sind jedoch im Vertrag nicht festgelegt worden. Dies erklärt sich daraus, daß in den Vertragsverhandlungen darüber eine Einigung nicht zu erreichen war, so daß man die Entwicklung und Führung der gemeinsamen Verkehrspolitik der Zukunft überließ und sich darauf beschränkte, in Art. 75 das Verfahren festzulegen, nach dem diese gemeinsame Verkehrspolitik verwirklicht werden soll.

Seit Abschluß des Vertrages ist eine Fülle von Abhandlungen[3] erschienen, die um eine Interpretation der gemeinsamen Verkehrspolitik bemüht sind und den Art. 74 mit materiellem Gehalt erfüllen wollen. Dieses Bestreben ist durchaus verständlich und das damit gezeigte Interesse nur zu begrüßen, wenngleich die Verwertbarkeit solcher Arbeiten auch daran gemessen werden muß, inwieweit dabei die Realitäten beachtet sind. Es ist nicht Aufgabe dieses allgemeinen Ueberblicks, den vorhandenen Auslegungen eine weitere hinzuzufügen, sondern lediglich auf die Problematik im Rahmen der Gesamtbetrachtung des Europa-Verkehrs hinzuweisen.

Die vertragliche Verpflichtung zu einer solchen gemeinsamen Politik ist, wenn man sich die bisherige Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit im Ver-

[3]) Aus den bedeutsamen Beiträgen zu diesem Thema seien hervorgehoben: *Hallstein*, W.: „Europäische Integration und Verkehr". Vortrag anläßlich des Rotterdamer Internationalen Hafentags am 12. 9. 1958. *Heeckt*, H.: „Grundsatzfragen einer europäischen Verkehrspolitik" in „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft", 1958, S. 12. *Jürgensen*, H.: „Einige Grundsätze zum Verkehr im Gemeinsamen Markt" in „Internationales Archiv für Verkehrswesen", 1958, S. 66. *Kühne*, K.: „Kernprobleme der Verkehrsintegration" in „Handbuch der öffentlichen Wirtschaft", 1960, S. 789. *Müller-Hermann:* „Der Verkehr im Gemeinsamen Markt" in „Handbuch der öffentlichen Wirtschaft", 1960, S. 768. *Renzetti*, G.: „Der Verkehr im Gemeinsamen Markt" in „Europäische Wirtschaft", 1959, Heft 18. *Schaus*, L.: „Die Aufgaben der Kommission der EWG auf dem Gebiete des Verkehrs" in „Europa-Verkehr", 1959, Heft 1.

kehr vergegenwärtigt, zweifellos etwas Neues und zielt auf einen hohen Grad der Integration hin, wie auch die im einleitenden Abschnitt wiedergegebene Stufenfolge der sachlichen Integrationsbereiche zeigt. Die vorangehenden Kapitel haben deutlich gemacht, auf wie vielen Gebieten des europäischen Verkehrs, und zwar auf allen Ebenen der staatlichen und nichtstaatlichen Zusammenarbeit, schon Leistungen erbracht und Bestrebungen eingeleitet worden sind, die ihrem Wesen nach als Elemente einer gemeinsamen Verkehrspolitik angesehen werden können. Insoweit wird die gemeinsame Verkehrspolitik der EWG von dem bereits vorhandenen Bestand an internationalen Regelungen Gebrauch machen und auf diese Weise sicherstellen können, daß die Gemeinsamkeit in der Verkehrspolitik einen möglichst weiten Raum umspannt. Die Wechselbeziehungen zwischen einem „kleinen" und einem „größeren" Europa sind gerade im Transportwesen so augenfällig, daß eine größtmögliche Wirkungsbreite verkehrspolitischer Regelungen von allen Beteiligten als ein erstrebenswertes Ziel angesehen wird.

Wenn dank der geleisteten Vorarbeiten günstige Voraussetzungen für eine weitere Integrierung des europäischen Verkehrs bestehen, so darf — wie die Vertragsverhandlungen gezeigt haben — nicht übersehen werden, daß der Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik auch über schwierige Strecken führen wird. Dies erklärt sich daraus, daß die Wirtschafts- und Verkehrsstruktur der einzelnen Mitgliedsländer trotz enger Bindungen zu den Nachbarstaaten eigenständig gewachsen ist. Auf diese Weise sind Verkehrsordnungen entstanden, die auf die besonderen Belange des jeweiligen Landes zugeschnitten sind und daher von Land zu Land abweichen. Wir begegnen diesem Tatbestand auf zahlreichen Gebieten, so im Bereich der Regelung von Angebot und Nachfrage von Transportraum, bei den Tarifstrukturen, den Steuern und den Eingriffs- und Aufsichtsrechten des Staates gegenüber den Verkehrsträgern, insbesondere der Eisenbahn. Es ist daher nicht möglich, die gemeinsame Verkehrspolitik von einem „Nullpunkt" aus zu beginnen und den Versuch zu unternehmen, die jeweilige Verkehrspolitik der sechs Mitgliedstaaten durch starre Anwendung einer einzigen theoretischen Idealvorstellung zu ersetzen. Ebenso wie die Verwirklichung des Vertragswerkes auf allen anderen Gebieten ein schrittweises Vorgehen verlangt und ein stufenweiser Abbau von Hindernissen vorgesehen ist, wird auch die gemeinsame Politik für den Verkehr in einer gegenseitigen Anpassung zu entwickeln und zu führen sein. Dies wird selbstverständlich unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des gesamten Vertrages zu geschehen haben.

ÜBERBLICK ÜBER DIE VERTRAGSBESTIMMUNGEN FÜR DEN VERKEHR

Um die Bedeutung des EWG-Vertrages für den Verkehr sichtbar zu machen, wird im folgenden kurz auf den Hauptinhalt der Verkehrsartikel eingegangen.

Im Anschluß an den bereits erläuterten Art. 74, der die Mitglieder zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik verpflichtet, enthält *Art. 75* Bestimmungen zur Durchführung des Art. 74.

Sie betreffen:

a) die Aufstellung gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten.

Es ist zu erwarten, daß die Aufstellung der Regeln zu einer der ersten Maßnahmen auf dem Gebiete der gemeinsamen Verkehrspolitik zählen wird. Dabei geht man von dem Gedanken aus, daß das Transportsystem — soweit es nicht ohnehin bereits über ausreichende Kapazitäten und Regelungen für den internationalen Verkehr verfügt — in die Lage versetzt werden muß, einen wachsenden Güteraustausch der Gemeinschaft zu bewältigen.

b) die Festlegung von Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind.

Diese Vorschrift, die vermutlich ebenfalls in nicht ferner Zeit in Angriff genommen werden dürfte, wird wegen der Rückwirkungen auf die nationalen Verkehrsordnungen und die Beschäftigungslage der Verkehrsunternehmungen, namentlich auch der Eisenbahnen, nicht leicht zu lösende Probleme aufwerfen. Der Umstand, daß im Vertrag von „Bedingungen" gesprochen wird, weist auf die Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Regelung hin.

c) Erlaß aller sonstigen zweckdienlichen Vorschriften.

Diese Generalklausel gibt die Möglichkeit, alle Elemente, die für eine gemeinsame Verkehrspolitik als erforderlich angesehen werden, zu prüfen und in künftige Regelungen einzubeziehen. Die Kommission der EWG hat die Vorarbeiten hierfür bereits aufgenommen, sich ein Bild über die in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften verschafft und das Studium von Einzelproblemen begonnen. Hierzu gehören z. B. Ermittlungen über die Investitionen der Verkehrsträger in den Mitgliedstaaten, Kostenuntersuchungen, insbesondere hinsichtlich der Tragung der zurechenbaren Wegekosten durch die Verkehrsmittel, und die Prüfung der Möglichkeiten einer Annäherung auf dem Gebiete der Steuern.

Während die Vorschriften zu a) und b) im Laufe der Uebergangszeit erlassen werden, ist für die Vorschriften zu c) keine zeitliche Grenze gesetzt, weil es sich bei der gemeinsamen Verkehrspolitik um eine dauernde Aufgabe handelt, die eine ständige Anpassung an neue Entwicklungen erfordert. Bemerkenswert ist, daß bei der Verwirklichung des Art. 75 die „Besonderheiten des Verkehrs" zu berücksichtigen sind und daß die Vorschriften über die Grundsätze der Verkehrsordnung, deren Anwendung die Lebenshaltung und die Beschäftigungslage in bestimmten Gebieten sowie den Betrieb der Verkehrseinrichtungen ernstlich beeinträchtigen könnte, vom Rat einstimmig erlassen werden.

Diese Bestimmung, deren Auslegung und Anwendung zweifellos nicht leicht sein wird, läßt erkennen, daß eine Verkehrsordnung für berechtigt und notwendig gehalten wird, die europäische Verkehrspolitik die Berücksichtigung wichtiger Sonderprobleme verlangt und damit auch die Schaffung spezieller Regelungen erfordert, wobei die Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft berücksichtigt werden muß.

Art. 76 beinhaltet eine „Stillhalteverpflichtung", die sicherstellen soll, daß nach Inkrafttreten des Vertrages kein Mitgliedstaat Vorschriften erläßt, die ausländische Verkehrsunternehmen im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen benachteiligen.

Art. 77 erklärt Beihilfen als mit dem Vertrag vereinbar, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen.

Das Problem wird bereits in seiner Gesamtheit, d. h. für alle Wirtschaftszweige, geprüft. Die Vorschriften für den Verkehr, die als Sonderbestimmung anzusehen sind, sollen vor allem der Tatsache Rechnung tragen, daß in einigen Mitgliedsländern den

Verkehrsunternehmungen, insbesondere der Eisenbahn, aus übergeordneten Gründen Leistungen auferlegt werden, die nicht in ihrem eigenen kaufmännischen Interesse liegen und daher eine Schadloshaltung rechtfertigen.

Art. 78 schreibt vor, daß Maßnahmen auf dem Gebiete der Beförderungsentgelte und -bedingungen der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmungen Rechnung zu tragen haben.

Die Bestimmung zielt darauf ab, die Verkehrsunternehmungen gegen Tarifmaßnahmen zu schützen, die — z. B. im öffentlichen Interesse getroffen — ihre Rentabilität beeinträchtigen.

Art. 79 verlangt, daß spätestens vor dem Ende der 2. Stufe die Diskriminierungen beseitigt werden, die darin bestehen, daß ein Verkehrsunternehmer auf denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten oder Beförderungsbedingungen anwendet.

Der Artikel schreibt weiter vor, daß der Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses eine entsprechende Regelung zu treffen habe.

Diese Regelung, deren Verabschiedung vor allem wegen der umstrittenen Frage der Veröffentlichungspflicht der Preise und Beförderungsbedingungen mit Schwierigkeiten verbunden war, wurde am 27. Juni 1960 vom Rat der EWG (Verkehrsminister) einstimmig beschlossen.

Art. 80 verbietet mit Beginn der 2. Stufe die von einem Mitgliedstaat auferlegten Frachten und Beförderungsbedingungen, die der Unterstützung oder dem Schutz bestimmter Unternehmungen oder Industrien dienen (Unterstützungstarife). Die Kommission der EWG stellt zur Zeit Erhebungen darüber an. Sie hat diese Unterstützungstarife zu prüfen und ist bei ihrer Beurteilung gehalten, „sowohl die Erfordernisse einer angemessenen Standortpolitik, die Bedürfnisse der unterentwickelten Gebiete, die Probleme der durch politische Umstände schwer betroffenen Gebiete als auch die Auswirkungen dieser Frachten und Beförderungsbedingungen auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsarten zu berücksichtigen."

Diese Kriterien zeigen, wie eng das Tarifsystem mit der jeweiligen Wirtschafts- und Verkehrsstruktur verknüpft ist, so daß die Vertragsparteien zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf die Beachtung dieser Besonderheiten Wert legen mußten. Nicht betroffen von dieser Regelung sind die sog. Wettbewerbstarife, die dem Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrsmitteln oder Verkehrswegen dienen.

Art. 81 fordert, daß die Abgaben oder Gebühren, die ein Verkehrsunternehmer beim Grenzübergang erhebt, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten eine angemessene Höhe nicht überschreiten dürfen.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, diese Kosten schrittweise zu verringern. Die Möglichkeiten hierfür hängen vor allem vom Abbau der Zölle und der Beseitigung der Zollbehandlung an den Grenzen ab.

Art. 82 enthält die sog. „Deutschlandklausel". Sie besagt, daß den Bestimmungen des Titels Verkehr solche Maßnahmen in der Bundesrepublik nicht entgegenstehen, soweit sie erforderlich sind, um die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen, die der Wirtschaft bestimmter, von der Teilung Deutschlands betroffener Gebiete entgegenstehen.

Die Aufnahme einer solchen Bestimmung für den Verkehr zeigt, wie stark die Belange vor allem der Zonenrandgebiete mit dem Verkehrswesen verbunden sind und daß hier besondere Rücksicht am Platze ist.

Art. 83 bestimmt, daß bei der Kommission ein Beratender Ausschuß zu bilden ist, der aus Sachverständigen, die von den Mitgliedstaaten ernannt werden, besteht. Näheres wird im folgenden Abschnitt III ausgeführt.

Art. 84 grenzt den Geltungsbereich des Titels Verkehr auf Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr ab. Jedoch kann der Rat einstimmig darüber entscheiden, ob auch Seeschiffahrt und Luftfahrt einbezogen werden sollen. Diese Frage ist bereits im Europäischen Parlament angeschnitten, jedoch bisher nicht weiter vertieft worden.

Für die Kommission steht zur Zeit die Frage der Einbeziehung der Oelleitungstransporte im Vordergrund, da hierdurch die Interessen der binnenländischen Verkehrsträger besonders berührt werden.

ÜBERBLICK ÜBER INSTITUTIONELLE UND ORGANISATORISCHE REGELUNGEN FÜR DEN VERKEHR

1. Wie bei den anderen Gebieten des Vertrages ist auch für den Verkehr dem *Ministerrat der EWG* das Schwergewicht zugedacht. Nach bisheriger Uebung ist bei der Behandlung von Verkehrsfragen der jeweilige Verkehrsminister Vertreter seiner Regierung.

Der *Ausschuß der Ständigen Vertreter* hat die Aufgabe, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufgaben auszuführen.

2. Die *Kommission* hat im Rahmen der von ihr vorgenommenen Arbeitsteilung einer Arbeitsgruppe von drei Kommissionsmitgliedern die Sorge für die Verkehrsprobleme anvertraut. Ihr Vorsitzender ist das Kommissionsmitglied Botschafter Schaus.

Innerhalb der Kommission ist im Rahmen der neun Generaldirektionen eine Generaldirektion Verkehr gebildet worden. Sie ist in drei Direktionen (Abteilungen) gegliedert, und zwar für allgemeine Angelegenheiten, für Entwicklung und Modernisierung und für Tarife und Selbstkosten. Bemerkenswert ist, daß man keine speziellen Abteilungen für die einzelnen Verkehrsträger gebildet hat, sondern bemüht ist, die alle Verkehrsträger gemeinsam berührenden Fragen als Ganzes zu behandeln und damit einer funktionellen Gliederung den Vorzug zu geben.

3. Entsprechend der Vorschrift des Art. 83 ist bei der Kommission ein *Beratender Ausschuß* gebildet worden, den sie nach Bedarf in Verkehrsfragen anhört. In ihm sind Sachverständige jedes Mitgliedstaates vertreten, die von den Regierungen ernannt werden. Jedes Land hat fünf Sachverständige und fünf Stellvertreter entsandt. Darunter befinden sich jeweils zwei Regierungsbeamte und bis zu drei Sachverständige auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens, des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt. Einem Wunsche der Verladerschaft und der Gewerkschaften Rechnung tragend, sind unter den Mitgliedern und ihren Vertretern auch Persönlichkeiten benannt worden, die mit den Interessen der Wirtschaft und der Arbeitnehmer besonders vertraut sind. Das Arbeitsverfahren des Ausschusses ist elastisch und wird so gehandhabt, daß die Mitglieder einen unbehinderten Gedankenaustausch führen und die Kommission nützlich beraten können.

4. Die Bedeutung der Verkehrsfragen im Rahmen des EWG-Vertrags wird ferner dadurch unterstrichen, daß sowohl bei der Versammlung, dem *Europäischen Parlament,* wie auch im Rahmen des *Wirtschafts- und Sozialausschusses* besondere Gremien für die Behandlung von Verkehrsfragen geschaffen worden sind. Beide Institutionen haben auf Grund des Vertrages bei der Verwirklichung einer Reihe von Vertragsbestimmungen mitzuwirken.

Auf Grundlage des Art. 137 hat das Europäische Parlament einen Ausschuß für Verkehrsfragen gebildet, der bereits durch eine lebhafte Initiative hervorgetreten ist. Er hat Probleme der gemeinsamen Verkehrspolitik initiativ aufgegriffen und Beiträge geliefert, die viel Beachtung gefunden haben.

Im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist entsprechend den Vorschriften des Art. 197 eine „Fachliche Gruppe für Verkehr" geschaffen worden. Ihr gehören 27 Mitglieder an. Die Gruppe hat bei der Beratung über die Aufhebung der Diskriminierungen nach Art. 79 erstmals Gelegenheit gehabt, die Sachkenntnis und Erfahrungen ihrer Mitglieder zur Geltung zu bringen.

Es wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht, ein Urteil über die bisherige Wirksamkeit der EWG auf dem Verkehrsgebiet abzugeben. Mit Rücksicht darauf, daß für ihre Tätigkeit erst die notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden mußten und, wie bereits betont, besonders schwierige Probleme zu lösen sind, wird eine solche Würdigung zweckmäßig Aufgabe einer späteren Betrachtung sein. Wie sehr — und das kann schon heute mit gutem Recht festgestellt werden — alle Beteiligten bemüht sind, die Durchführung der Verkehrsbestimmungen und damit die Ziele des Vertrages zu fördern, zeigt nicht nur die auf zahlreichen Gebieten eingeleitete Zusammenarbeit, sondern mit Deutlichkeit auch die Absichtserklärung des Ministerrates der EWG vom 12. Mai 1960. Er hat darin seinen Willen bekundet, im Rahmen der Beschleunigung der Zeitfolge des Vertrages auch auf dem Gebiete des Verkehrs eine dieser Entwicklung angepaßte Politik zu treiben. In die gleiche Richtung zielen die Ausführungen des Präsidenten der EWG-Kommission, Prof. *Hallstein*, am 28. Juni 1960 vor dem Europäischen Parlament, in denen er bezüglich der Verkehrspolitik neben dem Abbau der Diskriminierungen und der Schaffung eines gemeinschaftlichen Verkehrsnetzes besonders die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in den Vordergrund stellte und für das Jahr 1961 eine Generaldiskussion hierüber empfahl.

Die Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Luftfahrt

EUROPÄISCHE ZIVILLUFTFAHRT-KONFERENZ

Wenn sich diese Darstellung naturgemäß auch nur mit den binnenländischen Verkehrsmitteln befaßt, die den Hauptanteil der in Europa aufkommenden Transporte zu bewältigen haben, so wäre das Bild der europäischen Zusammenarbeit im Verkehr nicht vollständig ohne einen kurzen Blick auf die Entwicklung im europäischen Luftverkehr.

Der Luftverkehr — wie übrigens auch der Seeverkehr — sind ihrer Funktion nach weltumspannend. Sie sind zwar an der Durchführung der Personen- und Güterbeförderung innerhalb Europas beteiligt, aber ihr Schwergewicht geht doch in der Wirkung über den kontinentalen Bereich hinaus. Dennoch wurde es sowohl von seiten zahlreicher Regierungen als auch vieler Luftverkehrsgesellschaften für notwendig befunden, auch auf diesem Gebiet engere Kontakte herzustellen und auszubauen. Auf Initiative des Ministerausschusses des Europarates wurde die weltweite Zivilluftfahrt-Organisation der Regierungen, die International Civil Aviation Organization (ICAO), im Jahre 1953 gebeten, eine europäische Konferenz einzuberufen, um auf regionaler, das heißt europäischer Basis die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit der Regierungen und Luftverkehrsunternehmen zu erörtern. Auf Empfehlung dieser Konferenz wurde im November 1955 die „Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz" (European Civil Aviation Conference — ECAC) gebildet, der neunzehn Mitgliedsländer, die achtzehn OEEC-Staaten und Finnland, angehören.

Die Konferenz erhielt die Aufgabe, die Entwicklung des innereuropäischen Luftverkehrs zu überprüfen, um seine Koordinierung, bessere Ausnutzung und geregelte Entwicklung zu fördern. Im Vordergrund ihrer Arbeiten stand zunächst ein multilaterales *Uebereinkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa*, das zu einer weitgehenden Liberalisierung dieses Verkehrs führen wird. Es ist bisher von achtzehn europäischen Regierungen unterzeichnet und von dreizehn Staaten ratifiziert worden.

Auf ihrer zweiten Tagung im Jahre 1957 beschloß die Konferenz eine Reihe von Empfehlungen auf dem Gebiete der europäischen Luftverkehrspolitik, insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung eines multilateralen Uebereinkommens für den planmäßigen Luftverkehr in Europa, ferner der Ausbildung von Luftfahrtpersonal, des Austauschs von Luftfahrzeugen und der Erleichterung für die Abwicklung des Luftverkehrs.

Die letzte Tagung der Konferenz fand im März 1959 statt. Wenn es auch nicht gelang, Einigung über ein multilaterales Uebereinkommen für den planmäßigen Luftverkehr zu erzielen, so wurde doch ein Ausschuß für Koordinierung und Liberalisierung geschaffen, der zunächst die Aufgabe hat zu prüfen, welche allgemeinen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten getroffen werden können, um die Zusammenarbeit zwischen ihren Luftverkehrsgesellschaften mit dem Ziel größerer Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu verstärken. Der Ausschuß soll auch die Probleme der Pauschalreisen und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung von Strahltriebflugzeugen (Düsenflugzeugen) auf den innereuropäischen Luftverkehr untersuchen. Auf der Tagung wurde ferner der Entwurf eines multilateralen Uebereinkommens über Lufttüchtigkeitszeugnisse für eingeführte Luftfahrzeuge verabschiedet, das neben den Mitgliedstaaten der Konferenz auch anderen ICAO-Staaten offensteht. Das Uebereinkommen ist inzwischen von zehn Staaten unterzeichnet worden. Wesentliche Fortschritte konnten auch — in Verwirklichung einer auf der zweiten Tagung beschlossenen Empfehlung — hinsichtlich der Erleichterung der Formalitäten im Luftverkehr erzielt werden. Das gilt insbesondere für die Abschaffung der Visen, der alle Mitgliedsländer der ECAC zugestimmt haben, so daß nunmehr ein visumfreier

Verkehr zwischen allen Staaten der Konferenz möglich ist. Als weitere Erleichterungen, die in einigen Mitgliedsländern bereits verwirklicht sind, werden angestrebt die Vereinfachung der Dokumente, die Zusammenarbeit der Luftverkehrsgesellschaften und der Flughäfen mit dem Ziel, die Bodenzeiten abzukürzen, um technisch verbesserte Verfahren für die Beförderung von Frachten und Gepäck einzuführen und anderes mehr. Auch für die Ausbildung von fliegendem und Bodenpersonal soll eine Zusammenarbeit in die Wege geleitet werden, die zunächst auf eine Vereinheitlichung der Ausbildung abzielt. In diesem Zusammenhang ist unter anderem beabsichtigt, die bestehenden nationalen Ausbildungspläne und -methoden möglichst einander anzugleichen sowie das Lehrpersonal auszutauschen, um den Besuch ausländischer Schulen zu verstärken.

DIE SCHAFFUNG DER „AIR UNION“

Neben der Zusammenarbeit der Regierungen haben auch einige europäische Luftverkehrsgesellschaften nach Formen engeren Zusammenwirkens gesucht. Die Gründe hierfür sind mannigfaltig, vor allem aber in wirtschaftlichen Ueberlegungen zu sehen. Nicht zuletzt das Aufkommen der sehr leistungsfähigen, aber auch große Investitionen erfordernden Strahltriebflugzeuge hat diese Bestrebungen wesentlich verstärkt. So haben sich die Gesellschaften Air France, Alitalia, Sabena und Lufthansa entschlossen, sich in einem Konsortium unter den Namen „Air Union“ zu vereinigen. Die Verhandlungen über die hierfür abzuschließenden Verträge sind zur Zeit im Gange, so daß noch keine abschließende Darstellung möglich ist. Es handelt sich dabei um zwei grundlegende Texte, und zwar um einen *Staatsvertrag*, in dem sich die Regierungen verpflichten, die nötigen Vereinbarungen zu treffen, damit die „Air Union“ alle Maßnahmen durchführen kann, die ihrem Gesellschaftsziel entsprechen, und einen *Gesellschaftsvertrag*, durch den die Gesellschaften miteinander die „Air Union“ als Organ ihrer Zusammenarbeit gründen.

Dem Zusammenschluß ist das Ziel gesetzt, den Wirkungsgrad der Gesellschaften zu erhöhen und ihre Produktivität zu steigern. Dies soll im Wege der schrittweisen Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrs-, Verkaufs- und Materialpolitik geschehen. Möglichkeiten der Ertragsteigerung bieten sich z. B. bei einer Vereinigung der Verkaufsdienste, die sich nunmehr gemeinsam um die Kunden bemühen, und durch eine Abstimmung der Flugpläne, die eine planvollere und regelmäßigere Bedienung bringen wird. Kostensenkungen werden durch Zusammenlegung der Abfertigung auf den Flughäfen, durch Kapazitätsausgleich unter den Partnern, vor allem bei der künftigen Verwendung von Strahltriebflugzeugen, und schließlich auch durch einen gewissen Risikoausgleich zu erwarten sein.

Die vier Partner der „Air Union“ erstellen zur Zeit etwa 30 vH der von den Luftverkehrsgesellschaften der wichtigsten europäischen Länder produzierten Verkehrsleistungen. Der Flugzeugpark mit 279 Flugzeugen im Jahre 1959 entspricht etwa zehn vH aller Flugzeuge der in der International Air Transport Association (IATA) vereinigten Gesellschaften. Die Mitglieder der „Air Union“ haben ihren Anteil an dem Zusammenschluß durch Quoten festgelegt. Sie bedeuten den prozentualen Anteil, der einer Mitgliedsgesellschaft am gesamten tonnen-

kilometrischen Verkehr der „Air Union" zukommen soll. Für den Endzustand ist folgende Verteilung vorgesehen:

Air France	34 vH	Alitalia	26 vH
Lufthansa	30 vH	Sabena	10 vH

Als Wirkungsbereich der „Air Union" ist der von den Mitgliedern bisher betriebene internationale Luftverkehr vorgesehen, während der nationale Verkehr sowie der Verkehr zwischen Mutterland und abhängigen Gebieten den einzelnen Gesellschaften verbleibt.

Während sich die Tätigkeit der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz in erster Linie auf den europäischen Luftverkehr konzentriert, sind die hauptsächlichen Auswirkungen des Zusammenschlusses der „Air Union", die übrigens auch jeder anderen Luftverkehrsgesellschaft offensteht, vor allem in den über den Kontinent hinausgreifenden Verkehrsbeziehungen zu sehen.

Ausblick

Die Schilderung der europäischen Verkehrsentwicklung während der vergangenen fünf Jahre wird verdeutlicht haben, wieviel Initiative, Ueberlegung und Beharrlichkeit hinter den zahlreichen bereits abgeschlossenen, im Gange befindlichen oder in Aussicht genommenen Arbeiten steht. Zugleich sollte damit gezeigt werden, wie sehr eine ernsthaft gewollte europäische Einheit, wenn sie Wirklichkeit werden soll, der Synthese zwischen mitreißender politischer Initiative und beständiger Bemühung im Detail bedarf. Man wird zugeben können, daß der Verkehr diesem Auftrag in immer neuen, den veränderten Verhältnissen angepaßten Anstrengungen gerecht zu werden bestrebt war und es auch weiterhin sein wird.

Auch wenn niemand vorauszusagen vermag, wie die allgemeine Entwicklung der kommenden Jahre verlaufen wird, so besteht doch die Hoffnung, ja Gewißheit, daß die europäischen Staaten und ihre Regierungen sich noch enger zusammenschließen werden, daß sich als Folge die persönlichen Verbindungen der Menschen und der Austausch von Gütern verstärken und damit die dem Transportwesen gestellten Aufgaben vielseitiger, umfassender und auch schwieriger gestalten werden. Die Erwartungen der Allgemeinheit richten sich dabei auf ein leistungsfähiges Verkehrsnetz mit modernen, schnellen, preiswerten und sicheren Beförderungsmitteln. Diesen Notwendigkeiten werden die für den Europa-Verkehr verantwortlichen nationalen und internationalen Stellen mit Voraussicht, Initiative und Anpassungsfähigkeit zu entsprechen bemüht sein. Sie werden allerdings auch Verständnis dafür erwarten dürfen, daß man nur dann mit einem reibungslos arbeitenden Verkehrssystem rechnen kann, wenn die Verkehrsunternehmungen aller Art rentabel wirtschaften können, das heißt, wenn ihre Entgelte die — mit Rücksicht auf die zwangsläufig personalintensive Betriebsführung — hohen Kosten decken und die Verkehrswege durch Bereitstellung ausreichender Investitionsmittel den Anforderungen der Zukunft genügen. Außerdem wird man bei allen Maßnahmen zur Europäisierung auch jene gerechtfertigten Belange zu bedenken haben, die Rücksichtnahme auf die Besonderheiten

jedes Landes erfordern und eine länger befristete Umstellung gebieten. Das bedeutet kein Ausweichen vor der als notwendig erkannten Entwicklung, für die im Verkehr bereits sehr viel getan worden ist, sondern ein durchaus legitimes Abwägen der Interessen aller Beteiligten, die — mit gutem Recht und im Sinne der verkündeten Zielsetzung — von der europäischen Zusammenarbeit auch in materieller Hinsicht einen nachhaltigen Nutzen und die Hebung des allgemeinen Wohlstandes erwarten. Die Bereitschaft, sich auf dieser Grundlage zu verständigen, ist — wie die vergangenen Jahre der Integrationsbemühungen im Verkehr zeigen — überall vorhanden. Sie wird sich — sei es zuweilen erst nach Ausgleichung zunächst gegensätzlicher Auffassungen — auch künftig in wirksamen Gemeinschaftslösungen bestätigen.

Peking und Taipeh in der Weltpolitik

Eindrücke einer Fernostreise*

Von Gottfried-Karl Kindermann

Zweiter Teil

Bündnisstrukturen und Wiedervereinigungsthesen der chinesischen Konfliktpartner

Der erste Teil dieses Beitrages hatte einige der seit 1949 erfolgten sozialen und politischen Veränderungen in beiden Lagern des chinesischen Bürgerkrieges zum Gegenstand**. Der vorliegende zweite Teil behandelt die Bündnisstrukturen der chinesischen Konfliktpartner und ihr Einbezogensein in die Bipolarität des globalen Interessenkonfliktes zwischen Washington und Moskau sowie die chinesischen und andere Vorschläge zur Lösung des chinesischen Konfliktes.

EINHEIT UND WIDERSPRUCH IM SOWJETISCH-CHINESISCHEN BÜNDNISVERHÄLTNIS

In ihren Beziehungen zu Moskau hat die Kommunistische Partei Chinas selbst vor ihrer Machtergreifung in China eine Sonderstellung eingenommen. War sie doch die einzige außerhalb Rußlands existierende kommunistische Partei, die in den Weiten Nordwestchinas über einen eigenen Staat im Staate der chinesischen Republik und dazu über eine eigene Rote Armee verfügte. Wenn wir den Angaben des jugoslawischen Kommunistenführers *Dedijer* Glauben schenken dürfen, so hat *Stalin* den chinesischen Kommunisten nach dem Zweiten Weltkrieg von einem Frontalangriff auf die Kuomintang abgeraten[1].

Der Tod *Stalins* hatte eine bedeutsame Stärkung der chinesischen Stellung im kommunistischen Staatenblock zur Folge. Anläßlich des ersten Besuches von *Bulganin* und *Chruschtschow* in Peking 1954 wurde der schöpferische Beitrag der

---

*) Ueberarbeitete und zusammengefaßte Version zweier Vorträge, gehalten vor der Oesterreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen in Wien am 15. März 1960 und vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bad Godesberg am 24. März 1960. Vgl. hierzu den ersten Teil des Beitrags in EA 17/1960, S. 551—560.

**) Der Verfasser, der kein Vertreter der von fast allen chinesischen Parteien abgelehnten „Zwei-China-Theorie" ist, gebraucht die Adjektive „nationalchinesisch" und „rotchinesisch" lediglich im Interesse einer klareren begrifflichen Trennung zwischen den beiden Lagern der nicht de jure, wohl aber de facto geteilten chinesischen Republik. Der Terminus „Nationalchina" (offiziell: „Republik China" mit der Hauptstadt Taipeh/Formosa) bezeichnet die faktisch unter der Kontrolle der Kuomintang befindlichen chinesischen Gebiete, d. h. die Provinz Formosa sowie die Peskadoren-, Matsu- und Quemoy-Inseln. Der Terminus „Rotchina" (offiziell: Volksrepublik China) bezeichnet alle übrigen, unter der Kontrolle der Kommunistischen Partei Chinas stehenden Provinzen und Gebiete der chinesischen Republik.

chinesischen Kommunisten zur Theorie und Praxis der Weltrevolution betont hervorgehoben[2]. Die auf chinesischem Gebiet befindlichen Stützpunkte Port Arthur und Dairen wurden an China zurückgegeben, die russischen Anteile der gemischt chinesisch-sowjetischen Aktiengesellschaften wurden an China verkauft, und das Volumen der sowjetischen Wirtschaftshilfe für China wurde erhöht.

Mancherlei Anzeichen sprechen dafür, daß sich insbesondere nach der russischen Beseitigung des Stalinkults strukturell bedingte Differenzen zwischen Rotchina und der Sowjetunion ergeben haben. Die Kommunistische Partei Chinas (KPCh), die als Organisation ein Produkt der stalinistischen Aera ist und die leninistische Aera als historische Kraft nicht miterlebt hat, fand es schwierig, sich dem neuen sowjetischen Kurs anzupassen. In der Sowjetunion entsprach die Lockerung des politischen Klimas einer wirtschaftsgeschichtlichen Entwicklung, die das kommunistische Rußland aus den Wehen revolutionärer und kriegsbedingter Umwälzungen zu einem Niveau relativer Prosperität und politischer Solidarität geführt hatte. Im Gegensatz dazu glaubt der rotchinesische Staatsapparat auch in der Gegenwart auf die Härte stalinistischer Maßnahmen nicht verzichten zu können. Ist doch die Ausgangsbasis der chinesischen Industrie und Technik wesentlich kleiner als die Rußlands zu Beginn der bolschewistischen Revolution. Dazu aber kommt, daß die Marge zwischen Existenzniveau und Existenzminimum im gegenwärtigen China wesentlich enger ist als im frühbolschewistischen Rußland. Der Schlag gegen die Führerstellung und Unfehlbarkeit des verstorbenen Stalin implizierte einen Schlag gegen den Führungsanspruch und das Charisma des noch lebenden *Mao Tse-tung* und der KPCh. Hatte die Kommunistische Partei der Sowjetunion nach vierzigjähriger Regierungserfahrung derartige Fehler begehen können, so mußte die gleiche Möglichkeit in weitaus höherem Maße für die damals erst sieben Jahre regierende KPCh zutreffen.

Wie bereits erwähnt, entsprach der Mentalität des politischen Denkens in China — seit dem Ende der Mystique des Drachenthrones — die Apotheose charismatischer politischer Führergestalten weitaus mehr als die eher abstrakte Vorstellung einer Kollektivführung. Weiterhin ist die Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg — im Hinblick auf die den russischen Nationalinteressen entsprechenden Gebietsansprüche — vollkommen saturiert worden. Auf dem Boden Chinas hingegen befinden sich noch zwei Kolonien: Hongkong und Makao. (Letztere gilt de jure als portugiesische Ueberseeprovinz.) Ein Absatz in dem von *Mao Tse-tung* 1939 verfaßten Essay „Die Chinesische Revolution und die Kommunistische Partei Chinas“ betont, daß China im Zuge der imperialistischen Kolonialexpansion unter anderem auch der Gebiete Koreas, Burmas, Bhutans, Nepals und Annams beraubt worden sei, die früher zum chinesischen Reich in variierenden Abhängigkeitsverhältnissen standen. Dieser Absatz ist in den neuen Ausgaben der Werke Mao Tse-tungs ausgelassen[3]. Auch im Hinblick auf das seit Anfang der zwanziger Jahre unter russischer Kontrolle stehende Gebiet der Aeußeren Mongolei hatte *Mao Tse-tung* dem amerikanischen Autor Edgar *Snow* verkündet, dieses Gebiet werde zu China zurückkehren, sobald der Kommunismus in China gesiegt habe[4]. Die neue chinesische Großmacht ist somit weder im Hinblick auf die Gebiets- oder Kontrollansprüche ihrer Vergangenheit noch im Hinblick auf ihre gegenwärtige Sicherheit — man denke an Formosa — saturiert.

Als Symptom dieses Widerspruchs zwischen der Interessenlage der relativ saturierten und atomar fundierten Weltmacht Sowjetrußland einerseits und der mit unbefriedigtem Ehrgeiz aufstrebenden Großmacht China andererseits ergab sich in der ersten Jahreshälfte von 1960 ein zwischen Moskau und Peking öffentlich geführter Disput über die Vermeidbarkeit von Kriegen in Gegenwart und Zukunft. Dabei vertrat Moskau die — nach Ansicht Pekings — aus dem „Sumpf eines bürgerlichen Pazifismus“ entstandene sowjetische These von der Möglichkeit und Notwendigkeit eines globalen kommunistischen Endsieges auf dem Wege friedlichen, primär wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen Kapitalismus und Kommunismus. Unter Berufung auf *Lenin* entgegnete Peking mit der in Moskau als „rückständig“ und „dogmatisch“ verurteilten Theorie von der Unvermeidbarkeit des Krieges, „solange das imperialistische System und die ausbeutenden Klassen nicht beseitigt worden sind ...“ In der Sicht Pekings bedeutet der Atomkrieg keine Menschheitskatastrophe. „Denn auf den Trümmern eines toten Imperialismus würden die siegreichen (sozialistischen) Völker eine Zivilisation errichten, die tausendmal höher stehen würde als die des kapitalistischen Systems. Eine wahrhaft herrliche Zukunft stünde dann in Aussicht[5].“ Im Zusammenhang mit der Ideengeschichte des chinesischen Kommunismus erweist sich diese Ansicht lediglich als Erweiterung der von *Mao Tse-tung* bereits 1938 verkündeten These: „Jeder Kommunist muß sich die Wahrheit einprägen, daß das Gewehr die Macht gebiert. ... in diesem Sinne kann man sagen, daß man die Welt nur mit Hilfe des Gewehres umgestalten kann. ... man kann den Krieg nur durch den Krieg ausrotten[6].“

Doch auf dem ideologischen Gebiet gibt es noch weitere potentielle und gelegentlich aktuell gewordene Differenzen zwischen Moskau und Peking. Nachdem die Kommunistische Partei Chinas zunächst nur sehr zögernd auf die russische Politik einer Entmythologisierung *Stalins* eingegangen war, riß *Mao Tse-tung* seinerseits die Initiative an sich. In seiner berühmten Theorie von den „Widersprüchen im Volke“ griff er die pragmatisch als Protest gegen *Stalins* Führungsmethoden entstandenen Thesen der sowjetischen Parteiführer auf und trug sie — über das Ziel der Sowjetführer hinausgehend — zu ihrer logisch-dogmatischen Schlußfolgerung: das heißt zu dem prinzipiellen Eingeständnis möglicher und tatsächlicher Widersprüche zwischen Volk und Führung in Staaten, die von kommunistischen Parteien regiert werden[7]. So entstand eine maoistische Erweiterung des leninistisch-stalinistischen Dogmengebäudes, die einerseits von *Chruschtschow* abgelehnt wurde und andererseits in China zu unerwarteten Folgen führte. Denn dort hatte man im Sinne des neuen Dogmas und unter dem Schlagwort: „Laßt hundert Blumen blühen und hundert Ideen miteinander wetteifern“ den Intellektuellen eine neue Aera der Meinungsfreiheit verkündet. Im Gegensatz zu den Erwartungen der rotchinesischen Parteiführung benutzten die chinesischen Intellektuellen diese Meinungsfreiheit nicht nur dazu, um kleinere technische Mängel der Regierungspolitik zu bemängeln. Die Hundert-Blumen-Episode verwandelte sich im Gegenteil, auch unter dem Eindruck der Ereignisse in Ungarn, zu einem vielfach erschütternd und revolutionär klingenden Aufschrei der chinesischen Intelligenz, die nicht nur die Methodik, sondern auch die Grundprämissen der kommunistischen Herrschaft in Frage stellte.

Auch diese Episode verweist auf den Strukturunterschied zwischen der Sowjetunion einerseits, in der nur über sechzig Jahre alte Menschen die vorkommu-

nistische Aera als junge Erwachsene erlebt haben, und China andererseits, wo die Mehrheit der vollausgebildeten Akademiker ihre Ausbildung vor der kommunistischen Machtergreifung und zumeist im Banne westlicher Ideen erhielten. Von dem einen Extrem der liberalisierenden Hundert-Blumen-Episode ging dann der Pendelschlag der chinesisch-kommunistischen Parteilinie zu dem entgegengesetzten Extrem, zur Volkskommune, über. Auch hier entstanden Differenzen mit Moskau. Hatte doch die KPCh in ihrer ersten Erklärung zur Volkskommune die Behauptung aufgestellt, die Verwirklichung des Kommunismus in China liege nicht mehr in einer entfernten Zukunft. Die Organisationsform der Volkskommune könne zum Träger des Ueberganges von der sozialistischen zur kommunistischen Gesellschaftsform werden[8]. Diese Version konnte von der KPdSU nicht akzeptiert werden, hätte sie doch eine eindeutige Gefährdung des ideologischen Führungsanspruches der Sowjetunion bedeutet. Wenige Monate später erklärte das ZK der KPCh, daß selbst die Vollendung und Verwirklichung einer sozialistischen Gesellschaftsstruktur in China noch lange nicht erreicht sei[9], während *Chruschtschow* auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU in Moskau davon sprach, daß jeder kommunistische Staat zunächst den allmählichen Sozialisierungsprozeß vollendet haben müsse, bevor man das Stadium einer kommunistischen Gesellschaftsform erreichen könne[10].

Ungeachtet solcher Erklärungen ist es eine immer deutlicher erkennbare Tatsache, daß der chinesische Kommunismus andere Entwicklungsformen angenommen hat als der Kommunismus in der Sowjetunion. Somit ergibt sich auch im Hinblick auf die verschiedenartige Entwicklung in Polen und Jugoslawien der Ansatz zu einer Tendenz, die Palmiro *Togliatti* als „polyzentrischen Kommunismus“ bezeichnet hat.

Und dennoch — prüft man alle bekanntgewordenen oder vermutbaren Faktoren in der Struktur des sowjetisch-rotchinesischen Bündnisverhältnisses — so ergibt sich, daß zur Zeit das Gewicht der sowjetisch-rotchinesischen Interessengemeinschaft schwerer in die Waagschale fällt als die latenten, teilweise strukturell bedingten Interessenkonflikte. Für Rußland, das geographisch durch eine Tausende von Kilometern lange Landgrenze mit China verbunden ist, würde der Abfall oder die Feindschaft Chinas einen noch schwereren Schlag bedeuten als die seinerzeitige Verwandlung Chinas von einem Verbündeten zu einem Gegner der Vereinigten Staaten. Durch den gigantischen Bau der Transmongolischen und Transturkestanischen Eisenbahnen erhält Moskau direkte transkontinentale Eisenbahnverbindungen zum Ostchinesischen Meer und zum nordvietnamesischen Golf von Tongking. Chinas Freundschaft bindet ein Viertel der Menschheit an die Sowjetunion.

Rotchina, auf der anderen Seite, hat unter dem militärischen Schutz und mit entscheidender technischer und wirtschaftlicher Hilfe der Sowjetunion und der von ihr kontrollierten Staaten seine eigene Sozial- und Wirtschaftsrevolution verwirklichen können. Solange Rotchina nicht in der Lage ist, in hinreichendem Maße selbst schwere Waffen modernsten Typs zu produzieren, bleibt seine Stellung als Großmacht bis zu einem gewissen Grade von der einzigen Macht abhängig, die bisher bereit war, ihr diese Waffen zu liefern.

Eine Aenderung dieser Situation würde dann denkbar, wenn es dem kommunistischen China künftig gelingen sollte, ein von ihm abhängig gewordenes Japan

als Hauptbasis seiner Industrialisierung zu benutzen. Doch scheint eine solche Möglichkeit vorläufig noch recht entfernt zu sein. Ungeachtet aller strukturbedingten taktischen oder ideologischen Differenzen zwischen Moskau und Peking scheint zur Zeit keiner der beiden Bündnispartner auf die grundsätzliche Unterstützung durch den anderen verzichten zu können, ohne dadurch die eigene Weltstellung maßgeblich zu erschüttern. Ein titoistisch-neutralistisch gewordenes China wäre für Moskau ebenso verhängnisvoll, wie es für Peking eine sowjetische Außenpolitik wäre, die nach einem grundsätzlichen Uebereinkommen mit den Vereinigten Staaten ihr Interesse an einer Stützung Rotchinas verloren hätte. In diesem Sinne ist die an *Eisenhower* gerichtete Aeußerung *Chruschtschows* zu verstehen, in der es heißt: „Ich möchte . . . betonen, daß China nicht allein steht, daß es treue Freunde hat, die bereit sind, China in jedem Moment einer gegen dieses Land gerichteten Aggression zu Hilfe zu kommen. Denn die Interessen der Sicherheit Volkschinas sind von den Interessen der Sicherheit der Sowjetunion untrennbar[11]."

WASHINGTONS BÜNDNIS MIT TAIPEH UND DIE INTERNATIONALE VERTRETUNG CHINAS

Der im sowjetisch-chinesischen Vertrag vom Februar 1950 festgelegten Verpflichtung Moskaus zur Verteidigung Rotchinas[12] steht die im Dezember 1954 ebenfalls in Form eines Vertrages bekräftigte Verpflichtung der Vereinigten Staaten zur Verteidigung der nationalchinesischen Positionen auf Formosa und den Peskadoren-Inseln gegenüber[13]. Diese Gegenüberstellung betont auch im formalen Sinne das Einbezogensein des innerchinesischen Konfliktes in die globale Frontsituation des Kalten Krieges.

Die Formosa-Politik der Vereinigten Staaten ist im letzten Jahrzehnt Gegenstand weitreichender Wandlungen gewesen. An ihrem Anfang stand jene Geste der Resignation, die sich in der Botschaft von Präsident *Truman* vom Januar 1950 widerspiegelt. Truman gab damals Formosa preis, indem er erklärte, die Vereinigten Staaten würden sich im chinesischen Bürgerkrieg neutral verhalten und den nationalchinesischen Streitkräften auf Formosa weder Militärhilfe noch militärischen Beratungsbeistand gewähren[14]. Sechs Monate später erteilte Truman jedoch — angesichts des Koreakrieges — der 7. Amerikanischen Flotte den Befehl, die Straße von Formosa zu neutralisieren, das heißt weder rotchinesische Angriffe auf Formosa noch nationalchinesische Angriffe auf das Festland zuzulassen[15]. Rotchina hat diese sechs Monate amerikanischer Neutralität im chinesischen Bürgerkrieg ungenützt verstreichen lassen, woran die chinesischen Kommunisten heute nicht gern erinnert werden.

Anläßlich seines Regierungsantritts Anfang 1953 erklärte Präsident *Eisenhower*, die 7. Flotte werde auch weiterhin Formosa gegen rotchinesische Invasionsversuche schützen, doch sei sie nicht mehr gebunden, nationalchinesische Angriffe auf das Festland zu verhindern[16]. Dieser deklaratorischen „Entfesselung" *Tschiang Kai-scheks* folgte im Rahmen des amerikanisch-nationalchinesischen Verteidigungsvertrages von 1954 eine faktische Neubindung Nationalchinas, das sich verpflichten mußte, keine Offensivmaßnahmen ohne vorherige Konsultation mit dem amerikanischen Bündnispartner zu unternehmen. Auch wurden die angeblich „entfesselten" Nationalchinesen von den Vereinigten Staaten dazu

genötigt, eine Reihe strategisch unhaltbarer Inseln in der Straße von Formosa zu räumen.

Im allgemeinen ist das Klima der amerikanisch-nationalchinesischen Beziehungen sehr gut. Vor allem die jüngere Generation ist von den politischen Idealen und der Zivilisation der Vereinigten Staaten stark beeindruckt. Doch gibt es Reste von Bitterkeit, die der Erinnerung an das Gebaren General *Stillwells*, an das als Verrat empfundene Jalta-Abkommen, an die mißglückten Vermittlungsversuche der Amerikaner nach dem Zweiten Weltkrieg und das Gefühl, nicht immer als gleichwertiger Partner betrachtet zu werden. Solche Gefühle fanden im Verlauf der *Reynolds*-Affäre von 1957 ihren Niederschlag[17]. Auch verläuft die innere und äußere Politik der Regierung *Tschiang Kai-schek* nicht immer entsprechend den Wünschen der Vereinigten Staaten. Als bekanntestes Beispiel sei auf das Veto Nationalchinas gegen die Zulassung der Aeußeren Mongolei in die Vereinten Nationen erinnert, das ungeachtet stärksten amerikanischen Druckes erfolgte. Chinesische Kommunisten, die der Autor nach ihrer Meinung über *Tschiang Kai-schek* befragte, sagten zu seiner nicht geringen Ueberraschung, Tschiang Kai-schek sei einer der Schlechtesten nicht, denn er lehne die „Zwei-China-Theorie" ab und leiste den Amerikanern gelegentlichen Widerstand. Viel gefährlicher dagegen seien Männer wie *Hu Schi* oder *Lei Tschen*, die für eine Erweiterung des amerikanischen Einflusses auf Formosa eintreten.

Hält man den Nationalchinesen das Argument entgegen, sie könnten sich angesichts der überlegenen, von Rußland gedeckten Macht Rotchinas doch nur auf Grund amerikanischer Unterstützung halten, so erhält man die Antwort:

1. dasselbe treffe auf alle europäischen Mitgliedstaaten der NATO zu, die ohne amerikanische Hilfe wehrlos wären;

2. seien die durch die 150 Kilometer breite Straße von Formosa gegebenen militärgeographischen Verteidigungschancen Formosas wesentlich günstiger als die der kontinentaleuropäischen NATO-Staaten, und

3. sei der per capita Verteidigungsbeitrag Nationalchinas von 500 000 Mann bei einer Bevölkerung von nur zehn Millionen weitaus größer als der größte einzelne Verteidigungsbeitrag eines europäischen NATO-Mitgliedes.

In den Jahren seit der Eroberung des chinesischen Festlandes durch die chinesischen Kommunisten haben kommunistische und neutrale Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen immer wieder den Antrag gestellt, die Frage der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen einer Ueberprüfung zu unterziehen. China wird zur Zeit in der UNO von Nationalchina vertreten. Jahr für Jahr ist dieser Antrag von einer — wenn auch allmählich kleiner werdenden Mehrheit der Mitgliedstaaten — abgelehnt worden. Bei der letzten Abstimmung stimmten vierundvierzig Staaten im nationalchinesischen und neunundzwanzig Staaten im rotchinesischen Sinne, während sich die restlichen Staaten der Stimme enthielten. Die pro oder kontra stimmenden Staaten des afro-asiatischen Raumes teilten sich in dreizehn für Rotchina und elf für Nationalchina. Es besteht jedoch fast kein Zweifel darüber, daß sich diese Situation entscheidend ändern würde, könnten sich die Vereinigten Staaten zu einer Anerkennung Rotchinas entschließen. Die Gründe, die von amerikanischen Diplomaten für Washingtons bisherige

Ablehnung einer diplomatischen Anerkennung Pekings genannt werden, lassen sich etwa wie folgt zusammenfassen:

1. Zur Zeit — so heißt es — bestehe kein zwingender Grund für einen solchen Schritt. Die Erfahrungen der koreanischen Waffenstillstandsverhandlungen und der amerikanisch-rotchinesischen Botschaftergespräche in Genf und Warschau hätten bewiesen, daß beide Seiten ohnedies miteinander reden könnten, sofern ein beiderseitiges Interesse an einem solchen Gespräch bestehe.

2. Von der Prämisse der latenten Aggressivität eines territorial nicht saturierten Rotchinas ausgehend — betrachten die Vereinigten Staaten die Existenz einer zweiten chinesischen Regierung als eine politische und militärische „force in being", deren Vorhandensein auf Rotchina potentiell expansionshemmend wirkt und den vierzehn Millionen Auslandschinesen in Südostasien einen alternativen nationalen Sammelpunkt bietet, der sie davon abhält, sich als Fünfte Kolonne ausschließlich in den Dienst Pekings zu stellen.

3. Eine Anerkennung Rotchinas und ein Fallenlassen Nationalchinas würde unter den gegenwärtigen Umständen und angesichts der Mentalität der asiatischen Staaten unweigerlich als Zurückweichen Amerikas betrachtet werden und zu einem unvermeidlichen Prestigeverlust der Vereinigten Staaten führen. Manche asiatischen Staaten könnten sich dann — als Resultat geschmälerten Vertrauens in die Macht Amerikas — veranlaßt sehen, mit Rotchina zu einer „rechtzeitigen Verständigung" zu gelangen.

4. Da eine Anerkennung Pekings kaum mit der Stationierung amerikanischer Einheiten auf Formosa oder einem amerikanischen Bündnis mit Taipeh zu verbinden sei, würde ein solcher Schritt der Anerkennung einer militärischen Preisgabe Formosas gleichkommen. Damit aber wäre der von den Aleuten über Korea, Japan, Formosa, die Philippinen, Thailand und Australien laufende pazifische Verteidigungsgürtel der Vereinigten Staaten an zentraler Stelle gesprengt.

5. Schließlich und endlich hätte Peking bisher nicht daran gedacht, irgendeinen Preis für die amerikanische Anerkennung zu nennen, der die genannten Nachteile erwägbar machen könne. Solange es keine konkreten Vorteile gebe, die die erwähnten Nachteile aufwiegen, sei jede Anerkennung Rotchinas eine ebenso sinnlose wie schädliche Geste.

Auf die Frage des Autors, ob für die Zukunft irgendein Anlaß vorauszusehen sei, der eine Anerkennung Pekings zur Folge haben könne, hieß es inoffiziell: Möglicherweise ja! Ein global anzuwendendes amerikanisch-sowjetisches Rüstungskontrollabkommen, dessen Realisierung an der Nichtanerkennung Pekings zu scheitern drohe, könne Grund zu einer amerikanischen Anerkennung Pekings werden. In diesem Falle würde ein solcher amerikanischer Schritt als amerikanisches Opfer im Gesamtinteresse der Weltsicherheit verstanden werden und impliziert dann keinen Prestigeverlust, sondern eher einen Prestigegewinn. Die genannte Möglichkeit bildet eine der entfernteren Sorgen der nationalchinesischen Außenpolitik. Doch hat Pekings Kritik an *Chruschtschows* Koexistenzthese von der Vermeidbarkeit des Krieges zu der Vermutung geführt, das kommunistische China werde als Preis für seine Beteiligung an einem globalen Rüstungskontrollabkommen die Zulassung Chinas zum „Klub der Atommächte" fordern.

Das aber wäre ein Preis, der selbst Moskau vor schwerwiegende Erwägungen stellen würde. Auf der anderen Seite werden sowohl in Taipeh wie auch in Washington vom Ausgang der amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Herbst 1960 richtungweisende Aufschlüsse über die Gestaltungsmöglichkeiten der amerikanisch-chinesischen Beziehungen der nächsten Jahre erwartet.

DIE STRATEGISCHE UND POLITISCHE PROBLEMATIK DER KÜSTENINSELN QUEMOY UND MATSU

Der faktische Kontrollbereich der nationalchinesischen Regierung erstreckt sich auf drei Gebiete: die Inselprovinz Formosa, die nur wenig von ihr entfernten Peskadoren-Inseln und die umkämpften Quemoy- und Matsu-Inseln, die unmittelbar dem rotchinesischen Festland vorgelagert sind. Aus dem nationalchinesischen Festhalten an den letztgenannten Inselstützpunkten haben sich internationale Probleme besonderer Art ergeben.

Rotchinesische Streitkräfte haben bisher drei Offensiven gegen Quemoy geführt. Bei der ersten von 1949 gelang es ihnen, 15 000 Mann auf der Insel zu landen, die aber von der dortigen nationalchinesischen Garnison vernichtet wurden. Die zweite Offensive erfolgte als Protestdemonstration gegen den Abschluß des amerikanisch-nationalchinesischen Verteidigungsvertrages von 1954. Ihr militärisches Scheitern konnte von *Tschu En-lai* auf der Konferenz von Bandung durch eine geschickte Geste im Sinne eines vorläufigen Gewaltverzichts in einen psychologisch-diplomatischen Erfolg verwandelt werden. Im Verlauf der dritten Offensive — im Sommer 1958 — feuerten rotchinesische Küstenbatterien innerhalb von drei Wochen mehr als eine halbe Million Granaten auf die Insel Quemoy. Unter der Einwirkung des rotchinesischen Sperrfeuers ergab sich auf der Insel eine Versorgungskrise. Die Vereinigten Staaten schienen damals vor die Wahl gestellt, entweder die Nationalchinesen zur Aufgabe der Inseln zu veranlassen oder die rotchinesischen Küstenbatterien durch den Einsatz der amerikanischen Luft- oder Raketenwaffe zum Schweigen zu bringen. Denn in Verfolg ihrer Politik, die nationalchinesischen Streitkräfte nicht mit eindeutigen Offensivwaffen — wie z. B. schweren oder mittleren Bombern — auszurüsten, waren die Vereinigten Staaten soweit gegangen, den Nationalchinesen keine Landungsfahrzeuge zu liefern. Zu Beginn des Sperrfeuers waren somit nur größere Versorgungsschiffe vorhanden. Eben ihrer Größe wegen konnten dieselben auf Quemoy nur an bestimmten Stellen landen, auf die sich folglich das rotchinesische Sperrfeuer konzentrierte. Erst während des rotchinesischen Bombardements haben die Amerikaner den Nationalchinesen kleine, höchst bewegliche Landungsfahrzeuge geliefert, die an vielen Stellen der Inselküste unter Durchbrechung der Artillerieblockade landen konnten. Der Einsatz der Landungsfahrzeuge hat die Versorgungskrise bereits während des Bombardements aufheben können.

Die Tatsache, daß vor allem die beiden letzten rotchinesischen Offensiven gegen die nationalchinesischen Inselstützpunkte zu international spürbaren Krisensituationen geführt haben, ließ einen nicht uninteressanten Plan zu einem „Disengagement" in der Straße von Formosa entstehen. Während Formosa selbst durch die 150 Kilometer breite Straße von Formosa vom Festland getrennt ist, liegen die nationalchinesischen Inselstützpunkte Quemoy und Matsu in einer

Entfernung von nur wenigen Kilometern vor den rotchinesischen Festlandhäfen Amoy und Foochow, die durch die Inseln blockiert werden. Im Hinblick auf diese Sachlage haben eine Reihe nichtkommunistischer Staaten im Interesse einer Entspannung der Lage im Fernen Osten eine Preisgabe der lediglich als Irritationspunkte betrachteten Inselfestungen gefordert. Die Inseln, so hieß es, liegen so nahe am Festland und so weit von Formosa entfernt, daß sie zwar als Brückenköpfe nationalchinesischer Invasionsoperationen, nicht aber als Sprungbrett rotchinesischer Landungsunternehmungen gegen Formosa benützt werden könnten. Manche amerikanischen Beobachter hoffen, eine Preisgabe der nationalchinesischen Küsteninseln werde die Bereitschaft anderer Staaten erhöhen, sich an der amerikanischen Politik einer Abschirmung Formosas zu beteiligen.

Das rotchinesische Einverständnis mit dem Vorschlag einer nationalchinesischen Räumung der Küsteninseln bedarf keiner Erläuterung. Aber die Frage nach einer nationalchinesischen Stellungnahme ergab folgende Antworten:

1. Im Zusammenhang mit der Bedeutung der Luftraumkontrolle über der Straße von Formosa seien die Inseln für das Luftwarnsystem Formosas von größter Bedeutung. Jeder Versuch zur Invasion Formosas setze die Beherrschung des Luftraumes über der Straße von Formosa voraus. Dieser Luftraum ist bisher von der nationalchinesischen Jagdluftwaffe mit eindeutiger Ueberlegenheit beherrscht worden.

2. Die Inseln bilden das letzte Stück festlandchinesischer Erde in nationalchinesischem Besitz. Drei ergebnislose rotchinesische Offensiven gegen Formosa — alle begleitet von Pekings Erklärung, es werde Formosa zurückerobern — hätten die Moral der Truppe ungemein gehoben. Ein Rückzug von den Inseln würde für die militärische und politische Moral Nationalchinas katastrophale Folgen haben.

3. Eine Preisgabe der Inseln würde keine Garantie eines rotchinesischen Invasionsverzichtes auf Formosa bedeuten, den Kommunisten jedoch die Vorbereitung zu einer solchen Invasion ungemein erleichtern.

Zur Zeit sind die nationalchinesischen Küsteninseln kein Gegenstand internationaler Erörterungen. Aber die in fast jeder zweiten Nacht vom Festland auf die Insel Quemoy abgefeuerten Granaten stellen das noch entfernte Grollen eines Gewitters dar, dessen Näherrücken in der Zukunft mit Sicherheit erwartet werden kann.

DIE „ZWEI-CHINA-THEORIE" UND DIE WIEDERVEREINIGUNGS-THESEN DER CHINESISCHEN PARTEIEN

Zur „Zwei-China-Theorie" ist folgendes zu sagen: Japan, das vor seiner Kapitulation Formosa ein halbes Jahrhundert lang als Kolonie verwaltete, hat im Friedensvertrag von San Franzisko[18] seinen Verzicht auf Formosa erklärt. Diese Verzichtserklärung erfolgte jedoch ohne Angabe, zu wessen Gunsten der Verzicht erfolgt sei. Unter Berufung auf diese Tatsache haben manche europäische und asiatische Staatsmänner gefolgert, es sei somit völkerrechtlich vertretbar und politisch ratsam, Formosa nach Abhaltung einer formosanischen Volksabstimmung zu einem von China unabhängigen, unter dem Schutze der Vereinten

Nationen stehenden Staat zu erklären. Anschließend könne die gleichzeitige Aufnahme Rotchinas und Formosas in die Vereinten Nationen erfolgen, womit das Problem des chinesischen Bürgerkrieges gelöst sei[19].

Dieser als „Zwei-China-Theorie“ bezeichnete Lösungsvorschlag, der sowohl von der Kommunistischen Partei Chinas wie auch von der Kuomintang schärfstens abgelehnt wird, setzt als stillschweigende Prämisse den Unabhängigkeitswillen der chinesischen Bevölkerung Formosas voraus. Die acht Millionen Formosaner, deren Vorfahren zumeist aus den chinesischen Küstenprovinzen Kwangtung und Fukien eingewandert sind, sprechen chinesische Dialekte (insbesondere den Amoy-Dialekt). Zwischen ihnen und den Festlandchinesen bestehen keinerlei wesentliche kulturelle, zivilisatorische oder rassische Unterschiede. Eine volkstümliche nationale Unabhängigkeitsbewegung im modernen Sinne des Wortes hat es in Formosa bisher nicht gegeben. Nach anfänglichen Mißgriffen ist es der chinesischen Verwaltung Formosas seit 1945, insbesondere durch die umfassende Landreform, gelungen, den Lebensstandard der Landbevölkerung entscheidend zu heben. Im Vergleich zur Aera der japanischen Kolonialherrschaft hat sich der Prozentsatz der an der Verwaltung der Insel beteiligten Formosaner beträchtlich erhöht. Ende Mai 1960 wurde erstmalig ein Formosaner (*Lien Tschen-tung*) zum Innenminister der nationalchinesischen Regierung ernannt. Im Falle eines Plebiszits über die formosanische Unabhängigkeit würde die bäuerliche Bevölkerung vermutlich dann für die Kuomintang stimmen, wenn sie von einer Unabhängigkeitserklärung die politische Rückkehr des gegen die Landreform eingestellten Großgrundbesitzertums befürchten müßte. Ein formosanischer Bauer sagte dem Autor diesbezüglich: „Mit dem Alten sind wir bisher gut gefahren. Alles Neue ist immer ein Risiko.“

In Japan besteht eine formosanische Unabhängigkeitsbewegung, deren 2000 registrierte (formosanische) Mitglieder den in Amerika ausgebildeten Dr. *Liao Wen-yi* (Thomas *Liao*) im Februar 1956 zum Präsidenten einer „Formosanischen Exilregierung“ wählten[20]. Nach Meinung Dr. Liaos wird die Errichtung eines Staates Formosa dann zur geschichtlichen Notwendigkeit, wenn der Westen im Moment einer unvermeidbar gewordenen allgemeinen Anerkennung Rotchinas eine Alternative zur Preisgabe Formosas an Peking suchen sollte. Die Herrschaft der vom chinesischen Festland isolierten Nationalchinesen, deren Streitkräfte sich bereits zu einem Drittel aus formosanischen Rekruten zusammensetzen und deren seit 1949 auf Formosa geborene Nachkommenschaft Festlandchina nur vom Hörensagen kennt, ist den Formosanern — nach Aussage Dr. Liaos — wesentlich lieber als eine menschenmäßig kontinuierlich vom chinesischen Festland her gespeiste rotchinesische Herrschaft, die Formosas Untergang bedeuten würde. Deshalb würden die Formosaner im Falle eines rotchinesischen Angriffes ihre Insel auch unter der Fahne *Tschiang Kai-scheks* verteidigen[21].

Klammert man die sogenannte „Zwei-China-Theorie“ als akzeptable Lösung des chinesischen Bürgerkrieges aus, so verbleiben nur entweder der status quo oder die Wiedervereinigungsvorschläge der beiden chinesischen Parteien.

In Peking wird an der „Zwei-China-Theorie“ eine Kritik geübt, deren Heftigkeit völlig verständlich ist, da die Verwirklichung der „Zwei-China-Theorie“ den rotchinesischen Interessen an Formosa nur ein Mindestmaß an Satisfaktion ge-

währen kann. Im Gespräch mit dem Autor betonten chinesische Kommunisten, es sei absurd, daß die Volksrepublik China auf eine der reichsten Provinzen Chinas lediglich deshalb verzichten solle, weil auf Formosa die Fahne der Kuomintang mit der Fahne eines formosanischen Unabhängigkeitsregimes vertauscht werde, dessen bisher bekannt gewordene Führer noch proamerikanischer seien als die Regierung *Tschiang Kai-schek*. Selbst dann, wenn ein neugeschaffener formosanischer Staat neutralisiert werden sollte, wäre die Erhaltung seiner Unabhängigkeit im Falle einer Gefährdung durch China ohne die Waffenhilfe der Vereinigten Staaten undenkbar. Pekings konkrete Vorteile bestünden somit lediglich in der Beseitigung der Kuomintang-Regierung als Rivalin bei der Vertretung des chinesischen Volkes und somit in Rotchinas Zulassung zu den Vereinten Nationen, die Peking aber billiger und auf anderem Wege (z. B. Rüstungskontrollabkommen) zu erreichen hofft.

Zur Frage der chinesischen Wiedervereinigung haben die chinesischen Kommunisten vorgeschlagen, Formosa könne „so wie Tibet" auf dem Wege direkter Verhandlungen zwischen lokalen formosanischen bzw. nationalchinesischen Elementen und der kommunistischen Zentralregierung in Peking befreit werden. Kuomintang-Mitglieder, die eine solche friedliche Rückgliederung Formosas befürworten, könnten auf „nur milde Bestrafung oder gar Vergebung ihrer politischen Verbrechen" rechnen[22]. Jede ausländische Intervention sei bei der Lösung dieser rein innerchinesischen Angelegenheit absolut unerwünscht. In diesem Sinne hat Peking alle auf gegenseitigen Gewaltverzicht in der Straße von Formosa abzielenden Vorschläge der Vereinigten Staaten abgelehnt, die ihm die Möglichkeit zu einer militärischen Eroberung Formosas abgesprochen hätten.

Die neue nationalchinesische Wiedervereinigungsformel kann unter dem Schlagwort „Rückgewinnung des Festlandes durch eine antikommunistische Volkserhebung" zusammengefaßt werden. Die alte Formel einer primär militärischen Rückeroberung Festlandchinas ist völlig fallengelassen worden. Die außergewöhnlichen Härtemaßnahmen, mit denen Peking in kürzester Zeit die Umwandlung der chinesischen Gesellschaftsstruktur und die Expansion der chinesischen Wirtschaft forciert, werden in Taipeh als Achillesferse des rotchinesischen Regimes betrachtet. Nach Meinung der Kuomintang hat diese kommunistische Politik der Härte weite Kreise der drei in China revolutionssoziologisch relevanten Bevölkerungskreise (Bauern, Intellektuelle, Soldaten) nach und nach dem kommunistischen Regime entfremdet. Allen Bauern habe man den anfangs an sie verteilten Landbesitz entzogen. Den Protestschrei der chinesischen Intelligenz habe man während der „Hundert-Blumen-Episode" (insbesondere im Mai und Juni 1957) der rotchinesischen Presse entnehmen können. Mao Tse-tung selbst hat damals von Arbeiter- und Studentenstreiks gesprochen und erklärt: „Gewisse Leute in unserem Lande freuten sich, als die Ereignisse in Ungarn stattfanden. Sie hofften, daß sich etwas Ähnliches in China ereignen würde . . . Sie hatten das Gefühl, daß es zu wenig Freiheit unter unserer Volksdemokratie gebe . . ." Im Hinblick auf die Intellektuellen fügte Mao später hinzu: „Es scheint, daß der Marxismus, der einst die große Mode war, jetzt nicht mehr so modern ist[23]." Was das rotchinesische Militär betrifft, so weist die Kuomintang darauf hin, daß es mehr als zwei Drittel der rotchinesischen Kriegsgefangenen in Korea vorgezogen hatten, nach Formosa zu gehen, anstatt nach Rotchina repatriiert zu werden. Auf dem

achten Parteitag der KPCh sei offen über eine Entfremdung zwischen Volk (Partei) und Armee gesprochen[24] und zwei Jahre später der rotchinesische Polizeiminister zum Chef des Generalstabes ernannt worden. Diese Entwicklungen sowie die radikale Zersprengung des alten Familiensystems, die Lebensumstände in den Volkskommunen wie auch die Aufstände in Tibet, Sinkiang und Tsinghai gelten der Kuomintang als Symptome ungeheurer latenter Oppositionsenergien, die lediglich der Chance eines Durchbruchs bedürften, um sich zu einer Volkserhebung größten Ausmaßes zu entfalten.

Im Falle einer solchen Volkserhebung würde die nationalchinesische Regierung nicht warten, bis die sogenannte freie Welt, wie im Falle der Ungarnkrise, nichts unternimmt. Sondern dann gäbe es auf Formosa eine chinesische Alternativregierung mit eigenen eingriffsbereiten Streitkräften, mit Sitz und Stimme in den Vereinten Nationen und offenen Verbindungslinien zur gesamten freien Welt. *Tschiang Kai-schek* betont in diesem Zusammenhang, die Befreiung Chinas könne „nur durch Chinesen" erfolgen. Denn jede direkte Intervention auswärtiger Mächte (z. B. Amerikas) würde den Kommunisten den nie versagenden Appell an den chinesischen Nationalismus ermöglichen. Zehn Jahre konkreter Erfahrung mit den Herrschaftsmethoden der Kommunistischen Partei Chinas hätten die ursprünglich von vielen Chinesen auf die Kommunisten gesetzten Hoffnungen drastisch zerstört. Die gleichen zehn Jahre hätten die ebenso konkrete sozialpolitische Regenerationsfähigkeit der Kuomintang unter Beweis gestellt. „Nur dann, wenn wir unseren Gegner auf den Gebieten der Politik, Kultur und Wirtschaft übertreffen" — so sagte *Tschiang Kai-schek* im Mai 1960 —, „können wir hoffen, letztlich auch militärisch zu gewinnen[25]." Er wies jedoch bei anderer Gelegenheit darauf hin, daß sich diese Aufgabe dann erschweren würde, wenn es den chinesischen Kommunisten innerhalb der nächsten Jahre gelingen sollte, die Durststrecke ihrer forcierten Wirtschaftsexpansion ohne innenpolitische Explosionen hinter sich zu bringen[26].

Auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht, können die divergierenden Ansichten der teils Peking und teils Taipeh als Vertretung Chinas anerkennenden Staaten des Nordatlantik- und Südostasienpaktes dahingehend zusammengefaßt werden, daß es bei der chinesischen Frage weniger um die Kuomintang und ihre Pläne zur Rückgewinnung des chinesischen Festlandes geht, sondern primär darum, zehn Millionen Menschen davor zu bewahren, gegen ihren Willen unter die Kontrollgewalt des rotchinesischen Herrschaftssystems zu geraten. Bei den teils neutralen und teils mit den Vereinigten Staaten verbündeten Staaten Südostasiens besteht kein echtes Interesse an einer chinesischen Wiedervereinigung. Sie benutzen die feindliche Koexistenz zweier chinesischer Herrschaftssysteme vielmehr dazu, um durch diskriminierende Maßnahmen die wirtschaftlich zu erfolgreichen und kulturell nicht absorbierbaren chinesischen Minderheiten aus dem Wirtschaftsleben ihrer Staaten zu verdrängen. Sowohl Peking wie auch Taipeh sind bei dem Wunsch, ihren Landsleuten zu helfen, durch die Furcht gehemmt, ihr diesbezüglicher Druck könne von der anderen Seite des chinesischen Bürgerkrieges politisch ausgenutzt werden[27].

Die Haltung, die Peking und Taipeh zur Deutschlandfrage einnehmen, spiegelt ihre jeweilige weltpolitische Standortbestimmung wider. Peking, das die DDR sowie die Permanenz der Oder-Neiße-Linie anerkannt und garantiert hat, ver-

tritt für Deutschland jene Theorie von der Koexistenz zweier Staaten, die es für China selbst ablehnt[28]. Die Divergenz dieser Haltung wird mit dem Hinweis auf die verschiedenartige Entstehung der Spaltung Chinas und Deutschlands erklärt. Taipeh dagegen, das China zur Zeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertritt, fordert die Wiederherstellung der deutschen Grenzen von 1937. Es lehnt die „Zwei-Staaten-Theorie" für Deutschland ebenso ab wie für China und betrachtet die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige legitime Vertretung des deutschen Volkes[29].

In der Gegenwart stehen die beiden Seiten des chinesischen Bürgerkrieges einander defensiv stark und offensiv relativ schwach gegenüber. Beide fürchten bis zu einem gewissen Grade das Einfrieren des status quo auf der Basis eines künftig nicht undenkbaren amerikanisch-sowjetischen Globalabkommens. Im Hinblick auf beide Parteien besteht die Vermutung eines moderierenden Einflusses durch die jeweils mit ihr verbündete amerikanische oder sowjetische Großmacht.

Angesichts einer geschichtlichen Vergangenheit, in der soviel als „unmöglich" Erachtetes Wirklichkeit geworden ist, läßt sich für die Zukunft kaum etwas mit Gewißheit voraussagen. Allgemeine Einstimmigkeit scheint jedoch im Hinblick darauf zu bestehen, daß die chinesische Nation aus dem Feuerofen eines jahrzehntelangen Revolutionsprozesses als ernst zu nehmende Großmacht von heute und Weltmacht von morgen hervorgegangen ist. Die politische Entwicklung Chinas ist zum integralen Bestandteil der Weltpolitik geworden. Meinungsverschiedenheiten bestehen jedoch bezüglich der Frage, welche Politik am geeignetsten ist, um dem Phänomen einer global fühlbaren chinesischen Machtdynamik verantwortlich zu begegnen. Aus der wachsenden weltpolitischen Bedeutung Chinas ergibt sich für die übrigen Staaten die Erfordernis einer vertieften Analyse der chinesischen Problemkreise. Die chinesische Situation erinnert an jenes prophetische Wort *Napoleons*, der China als einen schlafenden Giganten bezeichnete, dessen Erwachen die Welt erschüttern werde. Der gegenwärtigen Generation ist es vorbehalten geblieben, Zeuge dieses Erwachens zu werden.

ANMERKUNGEN

1) Vladimir *Dedijer*, „Tito", New York 1953, S. 322.

2) Wortlaut der Rede *Chruschtschows* vom 30. September 1954 in *Survey of the China Mainland Press*, Nr. 902, 6. 10. 1954.

3) Auf die hier angeführte Auslassung verweist Robert C. *North* in seinem Artikel „Peking's Drive for Empire" in *Problems of Communism*, Bd. IX, Nr. 1, Januar/Februar 1960, S. 25.

4) Edgar *Snow*, „Scorched Earth", London 1941, S. 289.

5) Eine erste, auszugsweise vorgenommene Gegenüberstellung der wichtigsten einander widersprechenden sowjetrussischen und rotchinesischen Thesen mit jeweiliger Quellenangabe findet sich in dem Beitrag von Harry *Hamm*, „Peking gegen Moskau — Eine dokumentarische Analyse der verschiedenen ideologischen Standpunkte", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. 6. 1960.

6) *Mao Tse-tung*, „Der Krieg und die Fragen der Strategie", in *Mao Tse-tung*, „Ausgewählte Werke", Berlin, 1957, Bd. 2, S. 280 f.

7) *Mao Tse-tung*, „On the Correct Handling of Contradictions Among the People", in *People's China* (Peking), Nr. 13, 1. 7. 1957.

8) Vgl. die Resolution des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas vom 29. August 1958 über die Errichtung von Volkskommunen, in *Peking Review* (Peking), Nr. 29, 16. 9. 1958, S. 21—23. Deutscher Wortlaut in EA 1/1959, S. D 1—D 5.

9) Resolution des Achten Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über einige Aspekte der Volkskommunen vom 10. Dezember 1958, in *Peking Review* (Peking), Nr. 43, 23. 12. 1958, S. 10—19.

[10]) Vgl. hierzu Boris *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow" (Dokumente und Berichte des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Band 15) München 1960, 699 S.

[11]) Schreiben von Ministerpräsident *Chruschtschow* an Präsident *Eisenhower* vom 7. 9. 1958 zur Lage im Raum von Formosa, in EA 2—3/1959, S. D 49.

[12]) Wortlaut des sowjetisch-chinesischen Freundschafts-Bündnis- und Beistandsvertrages in *People's China* (Peking) Bd. 1, Nr. 5, 1. 3. 1950, S. 25—27.

[13]) „Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China"; *Treaties and other International Acts Series* (Washington D. C.), Department of State Publication 5850. Deutscher Wortlaut in EA 2/1955, S. 7254—7255.

[14]) Wortlaut der Erklärung Präsident *Trumans* vom 5. Januar 1950 in *The Department of State Bulletin* (Washington D. C.), Bd. XXII, Nr. 550, 16. 1. 1950, S. 79.

[15]) *The New York Times*, 28. 6. 1950.

[16]) Wortlaut der Erklärung *Eisenhowers* in „Documents on American Foreign Relations" 1953, New York 1954, S. 23. Deutscher Wortlaut in EA 4/1953, S. 5500—5502.

[17]) Als ein amerikanisches Militärgericht den des Mordes an einem chinesischen Zivilisten bezichtigten, in Formosa stationierten amerikanischen Feldwebel R. G. *Reynolds* freisprach, stürmte eine erregte Menge die amerikanische Botschaft in Taipeh, entfernte die amerikanische Flagge und hißte eine nationalchinesische Fahne. Wortlaut des nationalchinesischen Regierungsberichtes über den Fall Reynolds in *Free China Review* (Taipeh), Bd. 7, Nr. 7, Juli 1957, S. 38—55. Vgl. auch Interview-Erklärungen des nationalchinesischen Außenministers George K. *Yeh* in *Free China Review* (Taipeh), Bd. 7, Nr. 6, Juni 1957, S. 46—51.

[18]) Wortlaut des Friedensvertrages mit Japan vom 8. September 1951 mit anhängenden Dokumenten in EA 21/1952, S. 5267—5275.

[19]) Neben der Idee der Schaffung einer „Republik Formosa" gibt es auch eine andere Version der „Zwei-China-Theorie", die Formosa unter Beibehaltung seines nationalchinesischen Herrschaftssystems zu einem „zweiten chinesischen Staat" erklären und als solchen zugleich mit der Volksrepublik China zu den Vereinten Nationen zulassen will.

[20]) Thomas W. I. *Liao*, „Inside Formosa — Formosans vs. Chinese since 1945", Tokio 1956.

[21]) Interview des Autors mit Dr. *Liao Wen-yi*, Tokio, Dezember 1959.

[22]) Vgl. hierzu „Political Report by Chou En-lai at the Second Session of the Second National Committee of the Chinese People's Consultative Conference, January 30, 1956", in *People's China*, Nr. 4, 16. 2. 1956, Supplement, S. 15—16, sowie Chou En-lai, „On the Present International Situation, China's Foreign Policy, and the Liberation of Taiwan (Formosa)", in *People's China* Nr. 14, 16. 7. 1956, Supplement, S. 12—14. Vgl. „Important Document Concerning the Question of Taiwan" (Formosa), Peking 1958.

[23]) *Mao Tse-tung*, „Ueber die richtige Lösung von Widersprüchen im Volke", in *Die Sowjetunion heute* (sowjetische Botschaft, Bonn) Nr. 20, 10. 7. 1957. Amtlicher englischer Wortlaut in *People's China*, Nr. 13, 1. 7. 1957, Supplement. Vgl. auch den Abschnitt „Saat und Ernte der Hundert Blumen" im China-Kapitel des im Druck befindlichen Jahrbuchs der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik „Die Internationale Politik 1956/57".

[24]) Referat des Stellvertretenden Leiters der Politischen Abteilung der Volksbefreiungsarmee, *Tan Tscheng*, in „Der VIII. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas", Peking 1956, Bd. II, S. 209.

[25]) Antrittsrede *Tschiang Kai-scheks* vor der nationalchinesischen Nationalversammlung am 20. Mai 1960 anläßlich seiner dritten Wiederwahl als Präsident der nationalchinesischen Regierung. Eine ausführliche Darstellung seiner Wiedervereinigungsthesen findet sich in seinem Buch „Soviet Russia in China", 2. Auflage, New York 1958.

[26]) Interview *Tschiang Kai-scheks* mit amerikanischen Journalisten vom 5. Dezember 1959. *Hong Kong Standard*, 6. 12. 1959.

[27]) Diese Ansicht wurde dem Autor gegenüber sowohl von chinesischen Kommunisten wie auch von Mitgliedern der Kuomintang vertreten.

[28]) In einer Regierungserklärung Pekings zum sowjetischen Vorschlag über die Abhaltung einer Friedenskonferenz mit Deutschland werden die Vereinigten Staaten beschuldigt, „unter Nichtbeachtung der gegenwärtigen Realität der Existenz zweier Deutschlands . . . zu der Ausflucht von ‚freien Wahlen'" gegriffen zu haben, um „die Annexion der DDR durch Westdeutschland zu erreichen". *Hsin Hua News Agency* (Peking), 21. 1. 1959. Pekings Garantie, die DDR bei der Abwehr imperialistischer Angriffe „mit allen zu Gebote stehenden Mitteln" zu unterstützen, findet sich in der gemeinsamen Erklärung der Volksrepublik China und der DDR vom 27. Januar 1959. Wortlaut der rotchinesisch-polnischen Erklärung vom 16. Januar 1957 in *Hsin Hua News Agency* (Peking), 19. 1. 1957.

[29]) Interview des Autors mit *Tschiang Kai-schek*, Taipeh, November 1959.

Religion und Politik in Großbritannien und auf dem „Kontinent“

Von W. Campbell Balfour

Michael P. *Fogarty,* „Christliche Demokratie in Westeuropa 1820 bis 1953“, Basel—Freiburg—Wien: Verlag Herder K. G., Freiburg im Breisgau 1959, 526 Seiten. (Englische Originalausgabe: „Christian Democracy in Western Europe 1820—1953“, London: Rontledge & Kegan Paul, Ltd. 1956.)

Mario *Einaudi,* François *Goguel,* „Christian Democracy in Italy and France“, Notre Dame (Indiana): University of Notre Dame Press 1952, X, 229 Seiten.

Asa *Briggs,* John *Saville,* „Essays in Labour History“, London: Macmillan 1960, 372 Seiten.

E. H. *Phelps Brown,* „The Growth of British Industrial Relations“, London: Macmillan 1959, 424 Seiten.

R. T. *McKenzie,* „British Political Parties“, London: Heinemann 1954, 636 Seiten.

Alan *Bullock,* „The Life and Times of Ernest Bevin“, London: Heinemann 1960, 672 Seiten.

Eine Reihe in letzter Zeit erschienener Bücher unterstreicht übereinstimmend den deutlichen Gegensatz, der zwischen der angelsächsischen Einstellung gegenüber den Parteien und Gewerkschaften und der des „Kontinents“ — wobei der Begriff des „Kontinents“ hier im englischen Sinne zu verstehen ist — besteht. Auf dem „Kontinent“ ist die politische und soziale Organisation in beträchtlichem Maße von christlichen Parteien und anderen Gruppierungen ausgesprochen christlicher Prägung beeinflußt worden. Diese ganze Bewegung, die man unter dem Begriff „Christliche Demokratie“ zusammenfassen kann, stand von Anfang an weitgehend unter dem Einfluß der Katholischen Kirche und ist zeitweilig ganz von ihr beherrscht worden. In seinem Buch „Christliche Demokratie in Westeuropa 1820—1953“ umschreibt Professor Fogarty dieses politische Phänomen der christlichen Demokratie als „eine Bewegung, in der Männer und Frauen aus der Laienschaft, angetrieben durch ihren christlichen Glauben, unabhängige verantwortliche Aufgaben in den politischen Parteien, den Gewerkschaften, den Bauernvereinigungen u. ä. übernehmen“ (S. XI). In den angelsächsischen Ländern, so z. B. in England, in Nordamerika, in Neuseeland und Australien, haben sich die Christen dagegen grundsätzlich nur als Individuen in der Partei oder Gewerkschaft ihrer Wahl politisch betätigt. Eine deutliche Unterscheidung etwa in konservativ-christliche und radikal-atheistische Parteien hat hier nie bestanden, seit jeher existiert nur eine Differenzierung auf Grund verschiedener politischer Programme, nicht aber entsprechend religiöser bzw. areligiöser Tendenzen. In diesem Zusammenhang soll jedoch auf die jüngste Entwicklung in Australien hingewiesen

werden, wo sich der katholische Teil der Labour Party unter dem Namen „Santamaria“ abgespalten hat.

Professor Fogartys Arbeit besteht aus zwei Hauptteilen: Im ersten Abschnitt analysiert der Verfasser Wesen und Ziele der christlichen Demokratie. Im zweiten, historischen Teil wird die Entwicklung der Arbeiter-, Unternehmer- und Bauernbewegung, ja die Erfassung des ganzen Mittelstandes, insbesondere aber der Jugend und der Familie als solcher von den ersten, erfolgreichen Versuchen an skizziert. Auch der Aufbau der ausgesprochen politischen Organisationen wird aufgezeigt.

Im ersten Teil seiner Arbeit beschreibt Fogarty zunächst den „idealen Persönlichkeitstyp“ der christlichen Demokratie als „personalistisch, nicht individualistisch“. Ihre kritische Haltung gegenüber der industrialisierten Gesellschaft läßt sie sowohl den liberalen Kapitalismus, der auf dem Prinzip völliger Freiheit, unbegrenzter Gewinnchancen und einem bestimmten Maß an Arbeitslosigkeit basiert, als auch den Kollektivstaat, der die Unterwerfung des Individuums und die Verherrlichung einer Klasse postuliert, verwerfen. Die christliche Demokratie setzt diesen von ihr abgelehnten Grundlagen ihr Prinzip von der freien Entfaltung der Persönlichkeit entgegen. Hierunter versteht sie die ungehinderte Entwicklung jedes einzelnen Individuums, „die Entfaltung aller menschlichen Anlagen und Möglichkeiten unter der Führung des Geistes“. Fogarty arbeitet weiterhin heraus, daß die christliche Demokratie pluralistisch, nicht aber kollektivistisch denkt, daß sie eine Dezentralisation von Autorität und Verantwortung für richtig hält, daß sie schließlich von sich selbst behauptet, zwar konservativ, nicht aber traditionalistisch zu sein. Sie glaubt — wie die britische Konservative Partei — an eine „auf Privateigentum gegründete Demokratie“.

Die Christlichen Demokraten haben ihre Hauptanziehungskraft seit jeher gewöhnlich auf solche Kreise ausgeübt, deren Leben sich in festen, traditionellen Bahnen bewegt, so auf die kleinen Kaufleute, die Handwerker, die Bauern, ja auf die Landbevölkerung ganz allgemein. Die italienische „Democrazia Cristiana“ kämpft z. B. mit ihrer Parole „Eigentum für alle“ — wobei hier an die Streuung kleineren, persönlichen Eigentums etwa an Geschäften, Häusern oder bäuerlichen Anwesen gedacht ist — gegen jeden Versuch der Nationalisierung oder staatlicher Wirtschaftskontrolle. Doch ist die traditionelle Wählerschaft der Christlichen Demokraten, die der Partei an sich auf Grund ihrer gefestigten sozialen Stellung bei jeder Wahl einen stetigen Stimmenanteil garantiert, auch nur ein Teil der sich infolge der technischen Revolution und der ständigen sozialen Umschichtung laufend verändernden Gesellschaft. So ist z. B. das vererbliche Unternehmertum heute schon weitgehend durch ein rein nach seinen Fähigkeiten beurteiltes — fluktuierendes — Managertum abgelöst worden*.

Für den außerhalb des „kontinentalen“ politischen Lebens stehenden Beobachter sieht es jedoch so aus, als ob sich in Westeuropa trotz des enormen wirtschaftlichen Aufschwungs auf moralischer Ebene ein ständig wachsendes Spannungsfeld entwickelt. Welche Diskrepanz besteht z. B. zwischen der modernen

*) Vgl. hierzu den Beitrag von Karl Josef *Uthmann* „Die Stellung des Unternehmers in der industriellen Gesellschaft“ auf S. 615—620, der in dieser Frage zu etwas anderen Ergebnissen kommt.

Reklame, dem Journalismus der Boulevardblätter oder einigen der heute üblichen Geschäftsgebaren und der päpstlichen Bulle „Quadragesimo anno", die von der „von keinerlei Skrupeln gehemmten, nur auf den eigenen Gewinn bedachten Spekulation der Menschen" spricht, „die, ohne nach einem echten Bedürfnis zu fragen, an die niedrigsten menschlichen Leidenschaften appellieren, um gerade durch die Befriedigung dieser Instinkte hemmungslosen Gewinn zu erzielen". Oder wie verträgt sich etwa die Jagd nach unbegrenztem Reichtum mit der christlichen Auffassung, daß, wie Fogarty sagt, „die Erde für uns alle da ist und der private Eigentümer seinen Besitz zum eigenen, aber auch zum Nutzen der Allgemeinheit zu verwalten hat".

Die Christlichen Demokraten haben ihr politisches Programm nach einem gewissen Zögern mit den Postulaten eines modernen Wohlfahrtsstaates und einer Vollbeschäftigungspolitik abgestimmt. Fogarty weist darauf hin, daß der soziale Ausgleich in diesem System durch den freien Wettbewerb, durch den ständigen Kontakt der Sozialpartner und durch gewisse wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates herbeigeführt wird. Gerade die Frage nach der Notwendigkeit einer direkten wirtschaftspolitischen Einflußnahme des Staates muß jedoch in einer Partei, die durch Handel und Industrie erhebliche Unterstützung erfährt, eines der umstrittensten Themen sein. Doch hat sich mit der Zeit eine Art stilles Uebereinkommen dahin entwickelt, daß der Staat das Recht und die Pflicht hat, gegebenenfalls das Spiel von Angebot und Nachfrage zu beeinflussen, daß er die Wohnungsbauwirtschaft in ihren Grundzügen zu bestimmen, die industrielle Produktionsumstellung zu unterstützen, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Streuung der Arbeitsplätze zu überwachen bzw. zu fördern hat. Schon dieser kurze Abriß des Buches von Fogarty mag genügen, um die umfassende Problemstellung und die Gründlichkeit dieser wissenschaftlichen Untersuchung erkennen zu lassen.

Eines der Hauptthemen des Buches „Christian Democracy in Italy and France" von Mario *Einaudi* und François *Goguel* ist der Einfluß der Katholischen Kirche auf das politische Leben Westeuropas. Nach Ansicht der Autoren ist das Ausmaß dieser Einflußnahme z. B. bei den italienischen Wahlen von 1948 besonders augenfällig geworden. Die Kirche habe, da diese Wahlen in ihren Augen zu wichtig waren, als daß sie noch neutrale Zurückhaltung habe üben können, die antikommunistische Seite unterstützt. Ihr Vorgehen habe jedoch in weiten Kreisen eine gewisse Beunruhigung hervorgerufen, da es zeitweilig so ausgesehen habe, „als ob übersteigerter kirchlicher Eifer allein die Kandidaten der Democrazia Cristiana als Antikommunisten betrachte". Daß Einaudi und Goguel derartige Befürchtungen nicht haben, ergibt sich aus ihrem Urteil über alle Autoren, die, obwohl nicht etwa Kommunisten, ihre Ansicht über die Beziehungen zwischen der Kirche und den christlich-demokratischen Parteien, insbesondere in der faschistischen Aera ab 1924, nicht teilen. Wenn z. B. *Jemolo* in seinem Buch „Chiesa e Stato" davon spricht, daß die „Democrazia Cristiana" im Kampf gegen den Faschismus versagt habe, so wird er als „ein Bewohner der finsteren Urgründe des Progressivismus" abgetan. Wenn Benedetto *Croce* die Meinung vertritt, daß die Katholiken grundsätzlich, auch als Mitglieder anderer Parteien, in erster Linie immer vom Vatikan abhängig seien und seine Interessen verträten, so nennen die Verfasser dies „eine teuflische Geschichtsfälschung". Es erscheint

jedoch auch reichlich oberflächlich, wenn Einaudi und Goguel darüber hinaus z. B. die Ansicht vertreten, daß „bei dem allgemeinen Beifall, der von *Churchill* bis Otto *Kahn* auf den Faschismus niederrauschte", nur noch sehr geringe Widerstandsmöglichkeiten gegen den Faschismus bestanden hätten. Unrichtig ist auch die Behauptung der Verfasser, *Churchill* sei ab 1927 mit *Mussolini* und dem Faschismus durchaus einverstanden gewesen.

Von diesen Bedenken abgesehen, gibt das Buch von Einaudi-Goguel eine gute, sich auf eine Fülle von Material stützende Uebersicht der Nachkriegsentwicklung der christlich-demokratischen Parteien des Kontinents. Ihre Arbeit läßt deutlich werden, daß, berücksichtigt man z. B. die geistige Intensität und lebendige Tradition der Katholischen Kirche in Italien und Frankreich auf der einen, die hier noch weitgehend herrschende Armut, die ausgeprägten Klassenunterschiede und die unter Ausnutzung dieser Umstände mit Erfolg arbeitende marxistische Klassenbewegung auf der anderen Seite, zu erwarten war, daß die Kirche ihren politischen Einfluß zu begründen bzw. auszubauen versuchen werde. Die Kirche mußte politische Aktivität entfalten, wollte sie sich auf die Dauer gegen die immer größeren politischen Einfluß gewinnenden, antiklerikalen Parteien mit Erfolg verteidigen. Wie sehr sich aber auch innerhalb der Katholischen Kirche selbst die politischen Vorstellungen gerade in den letzten Jahrzehnten geändert haben, zeigt sich z. B. sehr deutlich an ihrer veränderten Haltung gegenüber der Demokratie: Im Frankreich der 3. Republik erklärte ein Anhänger einer christlichen Partei in einer Debatte gegenüber einigen Antiklerikalen: „Wir beanspruchen das Recht, uns ungehindert als Partei organisieren und für unsere Ziele Propaganda machen zu können; denn das allein entspricht Ihrem — dem demokratischen — System. Aber sollten wir selbst einmal die Macht im Staate in die Hand bekommen, so werden wir Ihnen dieses Recht der politischen Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht zugestehen; denn unseren Grundsätzen widerspräche ein solches Zugeständnis." Heute sind die Christlichen Demokraten Westeuropas dagegen — sieht man in diesem Zusammenhang einmal von Spanien und Portugal ab — erklärte Anhänger der demokratischen Grundordnung, ja in einigen Ländern Europas haben die Katholiken sogar unter Beweis gestellt, daß sie überzeugte Liberale und Republikaner sein können.

Wenden wir uns dagegen Großbritannien bzw. den ursprünglich von Engländern bzw. Angelsachsen besiedelten Ländern wie Nordamerika, Australien oder Neuseeland zu, so stellen wir fest, daß der religiöse Problemkreis, etwa in der Form einer Auseinandersetzung verschiedener Konfessionen oder eines offenen politischen Kampfes zwischen den Verfechtern christlichen bzw. atheistisch-marxistischen Gedankengutes, im politischen Leben dieser Länder keine entscheidende Rolle gespielt und in keiner Weise zu einer Gegenüberstellung christlicher Parteien bzw. Gewerkschaften auf der einen und marxistischen politischen Gruppierungen auf der anderen Seite geführt hat. Sidney *Webb*, der mehr als jeder andere britische Politiker des Jahrhunderts dazu beigetragen hat, das politische Grundsatzprogramm der Labour Party auszuarbeiten, schrieb 1908: „Der Sozialismus ist in England alles andere als eine atheistische oder areligiöse Bewegung", und, „er hat es verstanden, in seinen Reihen jede theologische Kontroverse auszuschalten, so daß heute praktisch in jedem sozialistischen Verband eine Reihe praktizierender Christen vertreten ist."

Eines der den Betrachter überraschenden Paradoxe ist die Tatsache, daß die „kontinentale" Arbeiterbewegung von Anfang an marxistisch war, während es *Marx*, der doch die entscheidenden, letzten Jahrzehnte seines Lebens in England verbrachte, nicht gelungen ist, einen maßgeblichen Einfluß auf die englische Arbeiterbewegung zu nehmen, die nach einem Wort eines ihrer Parteisekretäre zumindest in ihren Anfängen „methodistisch, nicht aber marxistisch" war. In diesem Zusammenhang ist das Buch von Asa *Briggs* und John *Saville* mit dem Titel „Essays in Labour History" von besonderem Interesse. Es unterrichtet den Leser über einige der Strömungen, die das Gesicht der Arbeiterbewegung in England bestimmten. Indem die Autoren ihre Entwicklung im 19. Jahrhundert verfolgen, beschäftigen sie sich u. a. mit der genossenschaftlichen Bewegung, mit dem Arbeitsmarkt, mit dem Klassendogma — das nicht etwa auf Marx zurückgeht —, mit den in England lebenden polnischen Sozialisten und anderen führenden Persönlichkeiten der frühen Arbeiterbewegung.

Der besondere Wert der Arbeit liegt in der Fülle von Einzelbeobachtungen, die die Verfasser aus dem lokalen bzw. regionalen Bereich zusammengetragen haben. Gerade dank dieser Kleinarbeit ergibt sich aus ihr viel deutlicher als aus den normalen, allein auf Londoner Quellen fußenden Untersuchungen, welchen erheblichen Einfluß gerade unabhängige, radikale und nonkonformistische Elemente bei dem Aufbau der englischen Arbeiterbewegung ausgeübt haben. In einem der Kapitel stellen die Verfasser z. B. die religiösen bzw. areligiösen Ueberzeugungen einiger lokaler Gründer der „Independent Labour Party" zusammen. Es ergibt sich, daß hier ein Irisch-Katholischer, der Atheist geworden war, ein Quäker, ein Katholik, zwei Säkularisten und drei Nonkonformisten politisch gemeinsam tätig wurden. Auch auf nationaler Ebene waren viele führende Persönlichkeiten des politischen Lebens und der Gewerkschaftsbewegung Christen, ja Laienprediger, die sich häufig der Sprache der Bibel bedienten.

Marx und *Engels* haben wiederholt feststellen müssen, wie wenig Widerhall die Solidaritätsaufrufe „kontinentaler" Sozialisten bei der englischen Arbeiterbewegung fanden. Engels beklagte sich z. B. darüber, „daß die englischen Arbeiter keinerlei Anstrengung unternommen hätten, ihre Sympathie gegenüber der Pariser Kommune von 1870 zu bekunden". — Die britische Regierung betrachtete die von Marx organisierte I. Internationale mit gewisser Toleranz. Ihr Verbot lehnte sie mit der Begründung ab, ihrer Ansicht nach reiche ein „Mehr an Erziehung und religiöser Unterweisung" aus, um derartige, umstürzlerische Theorien zu bekämpfen. Wahrscheinlich ist der Marxismus in England jedoch nicht so sehr durch irgendeine Form der Massenerziehung als vielmehr durch die steigende Prosperität der breiten Masse mit Erfolg bekämpft worden; denn nirgendwo in der Welt wurde die marxistische Theorie von der zwangsläufig zunehmenden Armut bzw. Verarmung der Werktätigen innerhalb des kapitalistischen Systems so eindeutig und zu einem so frühen Zeitpunkt ad absurdum geführt.

E. H. Phelps *Brown* ist es in seinem Buch „The Growth of British Industrial Relations" in hervorragender Weise gelungen, die Wechselbeziehungen zwischen Gewerkschaft und Unternehmerschaft in der englischen Industrie und die Entstehungsgeschichte der Labour Party zu verdeutlichen. Die eigentliche Entstehungsperiode der Labour Party ist die Zeit von 1906 bis 1914. In dieser

Zeit stand die Partei dem Syndikalismus noch sehr nahe, und die Industriegewerkschaften hatten noch ausgesprochen revolutionäre Ziele. Streiks und scharfe Auseinandersetzungen der Sozialpartner waren durchaus alltäglich und nahmen ständig an Umfang zu. Der größte, für den Herbst 1914 geplante Streik unterblieb schließlich wegen des Kriegsausbruchs.

An Hand von Phelps Browns Buch läßt sich nachweisen, daß die englische Gewerkschaftsbewegung — im Gegensatz zu der Entwicklung in manchen anderen Ländern — aus einer Vielzahl von regionalen und lokalen Gruppen zusammengewachsen ist. Die diesen einzelnen Gruppen zugrunde liegenden Uebereinkommen waren weitgehend formlos und unterschieden sich insofern von den genau ausgearbeiteten, formelhaften Verträgen auf dem „Kontinent". Der Zusammenschluß der englischen Arbeiterbewegung erfolgte schließlich ohne jede religiöse oder politische Zersplitterung. — Die Arbeit gibt vor allem auch einen sehr guten Einblick in den sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund dieser Entwicklung. Darüber hinaus werden die Wechselbeziehungen zwischen Gewerkschaft und Unternehmerschaft und der Einfluß der Regierung im industriellen Sektor sehr eingehend dargestellt. Im Rahmen dieser Untersuchung wird deutlich, daß das englische Parlament seine Aufgabe darin sah, ständig um einen Ausgleich der sich gegenüberstehenden Interessenverbände bemüht zu sein, und nicht etwa darin, durch im Parlament erarbeitete Grundsätze diese Beziehungen in feste, von oben diktierte Bahnen zu lenken. Gerade dieser Umstand ist ein wesentliches Charakteristikum der Entwicklung des Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der britischen Industrie. Hier besteht zudem ein deutlicher Unterschied zu der Haltung der „kontinentalen" christlich-demokratischen Parteien gegenüber dem Mitbestimmungsrecht. In England gibt es kein kodifiziertes Arbeitsrecht.

Die Arbeiterbewegung hat sich in England nur sehr langsam in die eigentliche Politik eingeschaltet. Erst im Jahre 1906 wurde die Labour Party gegründet. Wenn auch schon seit 1901 eine Art Parteikomitee bestanden hatte, so trat die Partei doch erst bei den Wahlen von 1906 wirklich an die Oeffentlichkeit und errang sofort die ansehnliche Zahl von 26 Parlamentssitzen. Wie anders dagegen z. B. die Entwicklung in Deutschland verlief, zeigt der Umstand, daß die deutschen Sozialisten schon bei den Wahlen von 1898 drei Millionen Stimmen erhielten und damit fünfzig Sitze im Reichstag errangen. Gerade hieran läßt sich noch einmal die so verschiedenartige Entwicklung der sozialistischen Bewegung in England und auf dem „Kontinent" ablesen: Auf der einen Seite die straff organisierte, militante und doktrinäre deutsche, auf der anderen die nur schwach organisierte, politisch sehr vorsichtig operierende englische Arbeiterbewegung.

R. T. *McKenzie* beschäftigt sich in seinem Buch „British Political Parties" mit der Machtverteilung innerhalb der konservativen und der sozialistischen Parteien. Seine Arbeit ist inzwischen schon ein Standardwerk auf diesem Gebiete geworden. Unverkennbar ist der Einfluß, den das von Robert *Michels* in seinem 1911 erschienenen Werk „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie" entwickelte Prinzip des „eisernen Gesetzes der Oligarchie" auf die Arbeit McKenzies ausgeübt hat. Michels untersucht in seinem Buch die Struktur der deutschen Gewerkschaften und der Sozialdemokratischen Partei. Er kommt zu dem Ergebnis, daß schon infolge rein technischer und psychologischer Gründe die

Möglichkeit einer Einflußnahme der Masse der Mitglieder dieser Organisationen auf die Führungsgremien außerordentlich gering ist. *McKenzie* analysiert in seinem Buch die Rolle des Führers in beiden großen englischen Parteien wie auch die Art seiner Beziehungen zu seinen Anhängern innerhalb und außerhalb des Parlaments. Ausführlich beschäftigt er sich auch mit der Frage, welches Gewicht innerhalb der Parteien den Führungsgremien und den Kadern zukommt. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Konservative Partei ihrem Führer anfänglich eine erhebliche, durch den Parteikongreß kaum eingeschränkte Machtfülle einräumte, daß die Bedeutung des Parteikongresses jedoch in der letzten Zeit zumindest in Grundsatzfragen ständig zugenommen hat. Bei der Labour Party sei die Entwicklung dagegen den umgekehrten Weg gegangen. Dieses Urteil des Verfassers erscheint jedoch im Hinblick auf die diesjährigen Ereignisse innerhalb der Labour Party, die darauf schließen lassen, daß der Parteikongreß gewillt ist, die ihm satzungsgemäß zukommende, führende Position innerhalb der Partei wieder einzunehmen, etwas verfrüht. Religiöse Ueberlegungen haben in keiner der beiden Parteien eine wesentliche Rolle gespielt: Im Index des Buches von McKenzie befindet sich nur eine einzige Verweisung auf einen religiösen Tatbestand, nämlich auf die „Catholic Emancipation Act of 1829".

Wie sehr in England der Nonkonformismus die eigentliche Basis des Radikalismus war, zeigt eine bemerkenswerte Arbeit von Alan *Bullock* mit dem Titel „The Life and Times of Ernest Bevin". *Bevin* war der bisher bedeutendste englische Gewerkschaftsführer unseres Jahrhunderts. In den letzten Jahren seiner politischen Karriere war er als Außenminister der eigentliche Führer des englischen Unterhauses. In seiner Jugend betätigte er sich als eifriges Mitglied einer Baptistengemeinde. Seine erste Rede hielt er vor der „Christian Endeavour Society" — und zwar über die Geschichte Israels, ein Umstand, der im Hinblick auf seine spätere Tätigkeit als Außenminister wie eine Ironie des Schicksals anmutet. Bullock führt unter anderem aus, daß „eine streng religiöse Erziehung in gleichem Maße charakteristisch für die führenden Persönlichkeiten in der englischen Gewerkschaftsbewegung gewesen sei wie etwa die höhere Schulbildung für die politischen Führer der oberen Schichten". Gleich vielen anderen Gewerkschaftsführern seiner Zeit verlegte Bevin seine Rednertätigkeit jedoch bald von der Kanzel auf das Rednerpult politischer Versammlungen. Er schloß sich dem „Right-to-Work-Committee" an, und eine seiner ersten hier geplanten und auch durchgeführten Aktionen bestand darin, eine Prozession von 400 Arbeitslosen zu stillem Gebet in die Kathedrale von Bristol zu führen. Schon bald wurde Bevin einer der großen Organisatoren der englischen Gewerkschaften — und nicht Missionar, wie er es in seiner Jugend geplant hatte. Dank seiner großen Fähigkeiten, seiner ungewöhnlichen Energie und Ausdauer machte er sehr schnell Karriere. Als Führer der Dockarbeiter unterstützte er z. B. ihre Weigerung, ein Schiff mit Waffen zu beladen, die an die Gegner Rußlands geliefert werden sollten. Doch zeigt ein Auszug aus einer Rede, die er aus diesem Anlaß hielt, daß eine derartige Haltung nicht etwa Ausdruck einer besonderen Sympathie mit dem Kommunismus war:

„. . . Die Frage des Für und Wider der politischen Konzeption der russischen Regierung ist eine ausgesprochen russische Anlegenheit. Uns steht es nicht an, den Russen eine Regierungsform vorschreiben zu wollen, so wie auch wir uns die unsrige nicht von Rußland aufzwingen lassen würden."

Achtundzwanzig Jahre später sollte Bevin einer der Gründer der NATO sein.

In den dreißiger Jahren spielte Bevin bei der Bekämpfung des pazifistischen Flügels der Arbeiterbewegung eine entscheidende Rolle. Charakteristisch für ihn ist, daß er immer wieder auf die Unterdrückung der Gewerkschaften unter jedem diktatorischen System hinwies. Gerade dieser Umstand diente ihm auch ständig als ein Argument gegen den Kommunismus, den er während seiner langen Karriere als Gewerkschaftsführer stets zu bekämpfen suchte, wo auch immer — innerhalb seiner Gewerkschaft, der „Transport and General Workers Union", oder anderswo — er auf ihn stieß. Man sagte zuletzt von ihm, er behandele Moskau praktisch als dissidenten Zweig seiner Gewerkschaft.

Schon dieser kurze Ueberblick an Hand der erwähnten Bücher läßt deutlich erkennen, daß es in England eine der christlichen Demokratie entsprechende Bewegung niemals gegeben hat. Am deutlichsten spürbar war ein gewisser religiöser Einfluß innerhalb der bestehenden englischen Parteien zunächst bei den Liberalen, später dann vor allem in der Labour Party. Diese fand wesentliche Unterstützung bei den Nonkonformisten, wenn auch zeitweilig sogar das Haupt der englischen Kirche gewisse Sympathien für den Radikalismus zeigte. Die Konservative Partei neigte dagegen seit jeher zur Anglikanischen oder Hochkirche. Hier liegt sicher ein Ansatzpunkt für politische Kontroversen zwischen den — durch ihre politischen Sympathien derart geschiedenen — Protestanten und den Mitgliedern der traditionellen „englischen" Kirche. Doch hat sich hieraus nur sehr selten eine explosive Auseinandersetzung zweier sich klar unterscheidender Fronten ergeben. Ueber derartige „religiöse" Konflikte in den letzten Jahrzehnten des neunzehnten Jahrhunderts finden sich in den Novellen von Joyce *Cary*, besonders in „Except the God", einige interessante Anhaltspunkte. Es hat jedoch immer Anglikaner in der Labour Party, immer Nonkonformisten bei den Konservativen gegeben. Heute werden religiöse Probleme in der politischen Auseinandersetzung kaum noch erwähnt.

Die Katholische Kirche ist sicher keiner der entscheidenden Faktoren im politischen Leben Großbritanniens, wenn sie auch einen gewissen Einfluß auf bestimmte politische Entscheidungen auszuüben vermag. In beiden großen Parteien gibt es eine Reihe katholischer Unterhausmitglieder. Da der überwiegende Prozentsatz der Katholiken jedoch in den Industriebezirken wohnt und zu den unteren Einkommensklassen zählt, wählen die meisten Katholiken Kandidaten der Labour Party.

Der Leser mag schon aus dieser kurzen Skizzierung des britischen politischen Lebens entnehmen, daß hier eine tatsächliche Frontenbildung auf Grund religiöser bzw. areligiöser Ueberzeugungen niemals erfolgt ist, und ein derartiger Streit, wenn er einmal ausbrach, doch nicht zu einem anhaltenden politischen Zwist sich deutlich unterscheidender Blöcke geführt hat. Diese Feststellung gilt nicht nur für Großbritannien, sondern mehr oder minder auch für alle Länder mit britischer Tradition, so vor allem für den „angelsächsischen" Block, für Nordamerika, Neuseeland und Australien.

Die Stellung des Unternehmers in der industriellen Gesellschaft

Von Karl Josef Uthmann

O. A. *Friedrich,* „Das Leitbild des Unternehmers wandelt sich", Stuttgart-Degerloch: Seewald-Verlag 1959, 40 Seiten.

Frederick *Harbison* und Charles A. *Myers,* „Management in the Industrial World". New York—Toronto—London: Mc. Graw-Hill Book Company, Inc. 1959, 413 Seiten.

Heinz *Hartmann,* „Authority and Organization in German Management", Princeton: Princeton University Press 1959, 318 Seiten.

„The Corporation in Modern Society", edited with an introduction by Edward S. *Mason,* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1960, 335 Seiten.

James C. *Worthy,* „Big Business and Free Men", New York 1959: Harper and Brothers.

Im Schrifttum über Aufgaben, Stellung und Bedeutung des Unternehmers in der industriellen Gesellschaft sind sine ira et studio geschriebene, den tatsächlichen Verhältnissen gerecht werdende Darstellungen bis heute eine Seltenheit geblieben. Darin liegt nicht zuletzt eine Nachwirkung der Marxschen Kapitalismuskritik, die das Thema mit politischen Leidenschaften erfüllt und dadurch eine sachgerechte Erörterung erschwert, ja auf lange Zeit hin praktisch unmöglich gemacht hat. Selbst unsere Zeit ist — nach einem wirtschaftlichen Aufschwung der freien Welt ohnegleichen, an dem die Unternehmerschaft als „die große Kraft des ökonomischen Jahrhunderts" (Otto A. *Friedrich*) unbestritten maßgeblichen Anteil hatte — vielfach noch blind für die gesellschaftliche Aufgabe und schöpferische Leistung des Unternehmers. Nicht selten trifft man auch heute noch in der Oeffentlichkeit und Literatur auf ein verzerrtes Bild des Unternehmers, der — wie Erich *Welter* es einmal ausgedrückt hat — als ein Mann angesehen wird, „dem es gut geht und der endlich im Besitz der wirtschaftlichen Pfründe ist, die man für sich selbst anstrebt". Von einer Einsicht breiterer Kreise der Bevölkerung in die Funktionen und Aufgaben, die der Unternehmerschaft gerade in der freien Wirtschaft und Gesellschaft des Westens zufallen, ist nur wenig zu spüren.

Aus diesem Grunde ist es verdienstvoll, daß zahlreiche Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler und Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, vor allem in den Vereinigten Staaten, der Unternehmerfrage in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit gewidmet und sich bemüht haben, ein leidenschaftsloses und gerechtes Bild des Unternehmertums und seiner Entwicklungstendenzen in den Wirtschaftsordnungen Europas, Asiens und Amerikas zu entwerfen. Der bisher

wohl umfassendste Versuch auf diesem Gebiet ist der angezeigte Sammelband von F. *Harbison* und Charles A. *Myers*, der außer einem von den Herausgebern verfaßten allgemeinen Teil eine Reihe von Aufsätzen namhafter Fachleute über das Unternehmerproblem enthält. Vier dieser Beiträge beschäftigen sich mit den Entwicklungsländern Aegypten, Chile, Indien und Israel. Zwei weitere Aufsätze sind dem Unternehmertum in Frankreich und Italien gewidmet, die von den Autoren als Länder mit „retardierter industrieller Entwicklung" charakterisiert werden. Die restlichen Beiträge gelten den hochindustrialisierten Ländern Deutschland, Großbritannien, Japan, Schweden, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten. Die Schrift von Heinz *Hartmann* „Authority and Organization in German Management" ist — in zusammengefaßter Form — Bestandteil dieser Gemeinschaftsarbeit. Diese vorwiegend soziologischen Studien über das Unternehmertum erfahren — insbesondere nach der technisch-wissenschaftlichen und unternehmensverfassungsrechtlichen Seite hin — eine wertvolle Ergänzung durch den von Edward S. *Mason* herausgegebenen Sammelband, der unter anderem Aufsätze von A. *Berle*, Neil W. *Chamberlin*, *Lintner*, *Kaysen* und Eugene V. *Rostow* enthält.

Gemeinsam ist diesen Beiträgen wie auch der ausgezeichneten kleinen Schrift von Otto A. *Friedrich* und der Abhandlung von James C. *Worthy* die Erkenntnis, daß das Unternehmerbild gegenwärtig in einer tiefgreifenden Wandlung begriffen ist. Nach *Harbison* und *Myers* vollzieht sich dieser Wandel in dreifacher Hinsicht, im Zusammenhang mit der sich wandelnden Wirtschafts- und Marktstruktur, der veränderten Autoritätsstellung des Unternehmers und der Weiterentwicklung der Organisation, Rechts- und Eigentumsverfassung der Unternehmen.

Die mit zunehmender Industrialisierung immer komplexer werdende Wirtschafts- und Marktstruktur, der verschärfte Wettbewerb, der Zwang zur Rationalisierung und die damit verbundene steigende Kapitalintensität der Betriebe führen auch zu wachsenden Anforderungen an die Qualität der Unternehmer. Die bloße Produktionsorientierung reicht nicht mehr aus. Eine Fülle neuer Aufgaben, insbesondere auf den Gebieten der Absatzförderung, der Schaffung neuer Märkte, des Arbeitsmarktes und der Finanzierung, treten immer mehr in den Vordergrund. In dieser Entwicklung wird sichtbar, daß der Industrialisierungsgrad und damit auch der Wohlstand eines Landes unmittelbar davon abhängen, in welchem Umfang der Unternehmerschaft eine möglichst optimale Organisation, Nutzung und dynamische Entwicklung der vorhandenen Produktivkräfte gelingt. Mit zunehmender Industrialisierung wird daher die Frage der Heranbildung und Erhaltung eines nach Zahl und Qualität hochstehenden Unternehmertums immer bedeutsamer. Diese zutreffende These kehrt — wie ein Leitmotiv mit verschiedenen Variationen — in fast allen angezeigten Beiträgen wieder.

James C. *Worthy* weist ihre Richtigkeit überzeugend am Beispiel der Vereinigten Staaten nach, *Harbison* und *Myers* (Seite 87 ff.) erläutern sie besonders eindringlich am Beispiel der Entwicklungsländer und Ralph C. *James* (Management in the Soviet Union, im Sammelband von Harbison und Myers, Seite 319 ff.) und Alexander *Gerschenkron* (Industrial Enterprise in the Soviet Union, im Sammelband „The Corporation in Modern Society", Seite 277 ff.) am Beispiel der Sowjetunion. *Harbison* und *Myers* weisen mit Recht darauf hin, daß die kapitalmäßige Unterstützung der Entwicklungsländer zwar wichtig ist, jede Industriali-

sierung aber erst dann erfolgreich in Gang gesetzt und durchgeführt werden kann, wenn auch die notwendigen menschlichen Voraussetzungen vorhanden sind. Dazu gehören — außer einer möglichst breiten Grund- und Fachausbildung — vor allem auch unternehmerischer Geist und unternehmerisch denkende wirtschaftliche Führungskräfte, die den Industrialisierungsprozeß leiten und vielfach überhaupt erst ermöglichen. Maßnahmen zur Heranbildung einer genügend großen Zahl gut geschulter Führungskräfte sind daher in allen Ländern, die sich industrialisieren wollen, von einer Dringlichkeit, die kaum noch überschätzt werden kann. Harbison und Myers sind daher der Auffassung, daß sich vor allem die Hochschulen in den industrialisierten Ländern und in den Entwicklungsländern selbst dieser Aufgabe in stärkerem Maße annehmen sollten. Sie teilen in diesem Zusammenhang einige interessante Zahlen mit, die zeigen, daß die Verhältnisse auf dem Gebiet der Hochschulausbildung für die Entwicklungsländer in vieler Hinsicht noch unbefriedigend sind. So sollte geprüft werden, ob nicht eine Fehlleitung von Intelligenz vorliegt, wenn zum Beispiel im Jahre 1954/55 von rund 56 000 ägyptischen Studenten nur 11 vH Ingenieurwissenschaften und 4 vH Naturwissenschaften, dagegen aber 26 vH Rechtswissenschaften studierten (Harbison und Myers, Seite 108). Eine übermäßige Bevorzugung des rechtswissenschaftlichen Studiums läßt sich auch in anderen Entwicklungsländern, zum Beispiel in Indien, feststellen. Damit entsteht die Gefahr, daß ein großer Teil der Hochschulabsolventen ohne die seinem Bildungsniveau entsprechenden Arbeitsmöglichkeiten bleibt und dadurch leicht ein Opfer politisch und sozial radikaler Strömungen wird. Harbison und Myers richten daher einen Appell an die Entwicklungsländer, durch entsprechende Aufklärung der Studenten einen stärkeren Einfluß darauf zu nehmen, daß auch die Fachrichtungen eingeschlagen werden, die für die wirtschaftliche Führung ihrer Länder vordringlich sind. Allerdings sollte dabei nicht übersehen werden, daß eine Heranbildung unternehmerisch denkender Führungskräfte an den Hochschulen nur zum Teil möglich ist; denn die Hochschulen können nur die Grundlagen in fachlicher und allgemeiner Hinsicht schaffen. Darüber hinaus bedürfen gerade wirtschaftliche Führungskräfte außer gewissen natürlichen Anlagen möglichst umfangreicher praktischer Erfahrungen, die nur in den Unternehmen und Wirtschaftsverwaltungen selbst erworben werden können.

Der zweite für die Beurteilung des modernen Unternehmertums bedeutsame Aspekt ist der Wandel seiner Autoritätsstellung. Der Unternehmer ist — darauf weist vor allem Otto A. *Friedrich* hin — insbesondere in Europa durch häufige Erschütterungen seiner Existenz und durch große Wandlungen der Umwelt hindurchgegangen. Aus diesem Grunde konnte sich in der Oeffentlichkeit „kein so einheitliches Bild von seiner Stellung und Verantwortung abzeichnen, wie es zur Begründung einer klar faßlichen Autorität gehört“ (S. 28).

Die gegenwärtige Situation ist nach *Harbison* und *Myers* in den industrialisierten Ländern durch eine Abkehr von der ursprünglichen „autoritären“ und „paternalistischen“ Unternehmensführung gekennzeichnet. In den Entwicklungsländern, die noch am Anfang des Industrialisierungsprozesses stehen, finden wir diese Typen der Unternehmensführung jedoch auch noch heute. Sie sind dort in vielen Fällen eine einfache Weiterentwicklung der Herrschafts- und Autoritätsverhältnisse in der vorindustriellen, feudalistischen Epoche. Dabei sollte jedoch

nicht übersehen werden, daß auch in industriell weiterentwickelten Ländern, wie z. B. in Japan, Italien und Frankreich, autoritäre und paternalistische Autoritätselemente auch heute noch eine nicht unwesentliche Rolle spielen. Harbison und Myers glauben dies auf die Vorherrschaft der Familienunternehmen in diesen Ländern zurückführen zu können. Die Beweisführung erscheint allerdings kaum zwingend, wie auch die angewandte vereinfachende Typologie den gerade in der Autoritätsfrage vielfach sehr komplexen Verhältnissen in den einzelnen Ländern nicht immer gerecht wird.

In der Bundesrepublik sieht *Hartmann*, dessen Buch in manchen Thesen und Einzelheiten zur Kritik herausfordert, vor allem in dem hohen Anteil der freiwilligen Sozialleistungen und den Versuchen der Entwicklung eines Standes- und Sendungsbewußtseins der Unternehmer, wie es in den Bestrebungen einzelner Unternehmerverbände zum Ausdruck komme, noch paternalistische Züge des Unternehmertums. Darüber hinaus glaubt der Autor unter anderem darin, daß der Dezentralisierung der Unternehmerverantwortung zwar Lippenbekenntnisse geleistet würden, in Wirklichkeit jedoch ein starker Zug zum Zentralismus vorhanden sei, Anzeichen „autoritärer" Tendenzen feststellen zu können.

Eine der Grundthesen von *Harbison*, *Myers* und *Hartmann* läuft darauf hinaus, daß die Entwicklung in den hochindustrialisierten Ländern immer stärker auf eine konstitutionelle Unternehmensführung hinausläuft. Darunter verstehen die Autoren eine Unternehmensverfassung, die zwar die Entscheidungsgewalt über die Geschicke des Unternehmens nach wie vor in den Händen der Unternehmer beläßt, ihnen aber starke Bindungen und Verantwortungen, vor allem gegenüber der Arbeitnehmerschaft, dem Verbraucher und dem Staat auferlegt. Dieser Konstitutionalismus scheint auch Otto A. *Friedrich* und James C. *Worthy* als Leitbild für den Unternehmer vorzuschweben. Es geht nicht mehr in erster Linie um den maximalen Gewinn, denn „Krisen, Revolutionen, Kriege haben in den letzten Jahrzehnten bewiesen, daß ein nur auf Gewinn und technischen Fortschritt beschränktes Wirtschaften zum Scheitern verurteilt ist, weil es den Menschen selbst zum Atom im wirtschaftlichen Prozeß macht" (O. A. Friedrich, S. 20). Vielmehr fällt gerade dem Unternehmer und Kapitalbesitzer eine ständig wachsende soziale und gesellschaftliche Verantwortung zu. Der Kapitalbesitzer, ob klein oder groß, ist durch diese Entwicklung nach O. A. Friedrich „aus einem bloßen Eigentümer zu einem volkswirtschaftlichen Treuhänder seines Eigentums geworden" (S. 15). *Worthy* geht sogar so weit, daß er von dem Unternehmen, vor allem dem Großunternehmen, als einer „quasi öffentlichen Einrichtung" spricht. Gegen diese These wendet sich jedoch *Rostow* in seiner im Sammelband von Edward S. *Mason* enthaltenen lesenswerten Studie „To whom and for what ends is corporate management responsible?". Er vertritt die Auffassung, daß das Management auch in den großen Kapitalgesellschaften nach wie vor in erster Linie den Eigentümern verantwortlich ist und weist mit Recht auf die schon von Keynes erkannte Gefahr hin, daß sich die Großunternehmen durch die Tendenz zur Loslösung des Management vom Eigentum am Ende selbst sozialisieren (S. 48).

Außer den autoritären, paternalistischen und konstitutionellen Unternehmenstypen sind die Bestrebungen nach einer demokratischen Unternehmensverfassung zu nennen. Die Autoren stehen jedoch diesem, vor allem von den deutschen Gewerkschaften angestrebten und auf der Auffassung beruhenden Unternehmens-

typ, daß in einem Betrieb — ähnlich wie in der Demokratie — das Interesse an der Mitarbeit und Mitverantwortung am besten durch eine Teilhaberschaft auch der Arbeitnehmer an den unternehmerischen Entscheidungen gewährleistet würde, skeptisch gegenüber. Leider vermißt man bei Hartmann eine an sich in diesen Zusammenhang gehörende eingehendere Analyse der Mitbestimmung in der Bundesrepublik und ihrer Auswirkungen auf die Unternehmensverfassung und Stellung des Unternehmertums.

Harbison und *Myers* unterscheiden ferner zwischen dem patrimonialen, politischen und professionellen Management. Sie finden auf Grund internationaler Vergleiche die These von Berle bestätigt, daß mit wachsender Industrialisierung das professionelle Management vordringt, begleitet von einer Abkehr vom patrimonialen Unternehmenstyp, in dem sich nicht nur das Eigentum, sondern auch die leitenden Positionen in den Händen von Familienmitgliedern befinden und die Unternehmenspolitik auf die Interessen der Familie hin orientiert ist. Dieses patrimoniale Management steht — abgesehen von den sozialistischen Staaten — gewöhnlich am Anfang der Industrialisierung. So sind z. B. heute in Indien die neun führenden Familien des Landes im Besitz von über 600 wirtschaftlichen Schlüsselstellungen (Harbison und Myers S. 70). Die Gefahren eines solchen patrimonialen Management sehen Harbison und Myers vor allem darin, daß solche Unternehmen in einem bestimmten Stadium, wenn eine Ausdehnung nur noch dadurch möglich ist, daß Kapitalgeber außerhalb der Familie am Unternehmen beteiligt werden, den Antrieb zur weiteren Expansion verlieren. Eugene W. *Burgess* geht in seinem Beitrag über das Unternehmertum in Frankreich (im Sammelband von Harbison und Myers, S. 207 ff.) sogar so weit, daß er die verhältnismäßig zögernde Industrialisierung des Landes auf das Vorherrschen solcher nur bis zu einem gewissen Grade expansionswilligen und von einem starken Sicherheitsbedürfnis erfüllten Familienunternehmen zurückführt. In unmittelbarem Zusammenhang damit steht nach Auffassung von Burgess die Bevorzugung des petit commerçant durch die französische Wirtschaftspolitik, die sich als ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zu einer rascheren Industrialisierung erwiesen habe.

Eine Sonderform des Unternehmertums als gesellschaftliche Gruppe ist das politische Management. Darunter ist die Besetzung leitender Positionen zu verstehen, die sich mehr nach politischer Zuverlässigkeit als nach professionaler Tüchtigkeit richten. Diese Erscheinung findet sich in den sozialisierten Industrien und in besonders ausgeprägter Form in den zentralen Verwaltungswirtschaften der vom Kommunismus beherrschten Staaten. Aber auch hier führen die wirtschaftlichen Notwendigkeiten zu einem Vordringen des professionellen Management.

Seine Stellung beruht weniger auf familiären, eigentumsmäßigen oder politischen Bindungen als vielmehr auf fachlicher Kompetenz und Tüchtigkeit. Diese Entwicklung zum professionellen Management, die eines der Hauptthemen des Werkes „The Corporation in Modern Society“ bildet, hängt eng mit der Entwicklung der Großunternehmen zusammen, in denen die Trennung von Kapital und Management in den meisten Fällen unvermeidlich geworden ist. Allerdings unterschätzen — was die europäischen Verhältnisse betrifft — die amerikanischen Autoren offensichtlich die Lebens- und Leistungsfähigkeit der kleinen und mittleren Familienunternehmen, die gerade in den europäischen

Ländern eine erstaunliche Elastizität bewiesen haben. Sie werden vor allem auch durch die zunehmende Differenzierung der Produktion und das Wachstum des sogenannten tertiären Sektors der Wirtschaft neue Impulse erhalten.

Obwohl auch *Harbison* und *Myers* den Zug zum professionellen Management für erwiesen halten, lehnen sie die daraus abgeleiteten Thesen von James *Burnham* (The Managerial Revolution, New York 1941) und C. Wright *Mills* (The Power Elite, Oxford 1956) ab, daß mit dem wachsenden wirtschaftlichen Einfluß auch eine zunehmende politische Macht der Unternehmerschaft verbunden sei. Wenn diese Annahme zuträfe, so müßten in dem am stärksten industrialisierten Land der Welt, den Vereinigten Staaten, zumindest Anzeichen eines solchen zunehmenden politischen Einflusses zu ermitteln sein. Davon könne jedoch keine Rede sein. Der Druck anderer Gruppen, wie beispielsweise der Gewerkschaften, der Landwirtschaft oder der Kirchen, der Wettbewerb, die Verbraucherinteressen und die Macht der öffentlichen Meinung sorgen nach Auffassung von *Harbison* und *Myers* vielmehr dafür, daß der Unternehmer gezwungen wird, seine Kräfte immer mehr in den Dienst des Allgemeinwohls als seines privaten Geschäftsinteresses zu stellen. Der Versuch einer Gruppe, die politischen Kräfte für ihre Privatinteressen einzuspannen, wird in der heutigen pluralistischen Gesellschaft sofort so viele Gegenkräfte herausfordern, daß er von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung kommt auch Carl *Kaysen* in seinem interessanten Aufsatz „The Corporation: How Much Power? What Scope?", veröffentlicht in dem von Edward S. *Mason* herausgegebenen Sammelband.

Es wäre aber falsch und verhängnisvoll, daraus etwa die Schlußfolgerung abzuleiten, daß sich die Unternehmerschaft der politischen Betätigung und Verantwortung enthalten sollte. Darauf weist vor allem Otto A. *Friedrich* nachdrücklich hin. „Will der Unternehmer die Fortentwicklung einer überlegenen freien Wirtschaftsordnung sichern helfen, so muß er aus seinen eigenen Reihen eine Anzahl führender Persönlichkeiten hervorbringen, die in der politischen Sphäre zu wirken bereit sind." Dieser aktive Einsatz in der Sphäre der Politik aber „setzt beim Unternehmer eine starke moralische Kraft und das geistige Vermögen voraus, sich auch in andere als die eigenen Interessen zu versetzen und einen vernünftigen Ausgleich gegensätzlicher Interessen zu suchen" (S. 36).

Die verstärkte politische Aktivität Pekings in Lateinamerika, Afrika und Asien

Von Hans-Georg Glaser

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen dem *Castro*-Regime in Kuba und Rotchina am 24. September 1960, die Unterzeichnung eines Freundschaftsvertrages und eines Wirtschaftsabkommens zwischen der Volksrepublik China und Guinea anläßlich des Staatsbesuches des Präsidenten von Guinea, Sekou *Touré*, in Peking am 13. September 1960[1], die mehrfachen Verhandlungen zwischen Delegationen der algerischen Exilregierung und der rotchinesischen Regierung über eine Unterstützung der FLN[2], der Besuch des Außenministers der Volksrepublik China, *Tschen-Yi*, vom 21. bis zum 28. August 1960 in Afghanistan[3] und der Abschluß eines Nichtangriffs- und Handelsvertrages zwischen beiden Ländern sind nur einige Ereignisse, die eine verstärkte politische Aktivität Pekings in Lateinamerika, Afrika und Asien deutlich werden lassen. Nicht ohne Grund hat daher die siebte Tagung der Außenminister der Organisation Amerikanischer Staaten, die vom 22. bis zum 29. August 1960 in San José, Costa Rica, stattfand, den chinesisch-sowjetischen Versuchen, die politische, wirtschaftliche und soziale Situation in Lateinamerika auszunutzen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die politischen Erfolge Rotchinas wurden durch eine intensive propagandistische Tätigkeit vorbereitet, die bereits seit einigen Jahren erkennbar ist. Die Auseinandersetzung zwischen Moskau und Peking um die Frage der taktischen Stellung der Kommunisten in der sogenannten „Nationalen Befreiungsbewegung" zeigt, daß es zwischen den beiden führenden Ländern des kommunistischen Lagers auch in dieser Frage Differenzen gibt, die auch durch die Nichtteilnahme einer vorher angekündigten starken chinesischen Delegation am „Orientalisten-Kongreß" in Moskau im August 1960 unterstrichen wurden. In dem folgenden Beitrag soll versucht werden, eine möglichst umfassende Analyse der propagandistischen Aktivität Pekings in Lateinamerika, Afrika und Asien und ihrer politischen Ziele zu geben.

LATEINAMERIKA

Bereits im Jahre 1956 gründete Peking eine besondere Schule zur Ausbildung lateinamerikanischer Kommunisten. Sie wird betreut von dem neugebildeten „Institut für lateinamerikanische Angelegenheiten" beim Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas unter Leitung von *Wang Tschia-hsiang*. Auf dem Lehrplan stehen unter anderem: Führung des antiimperialistischen Kampfes, Guerillakrieg, Bodenreform.

Der Intensivierung der Bemühungen der chinesischen Kommunisten um Lateinamerika galten drei Konferenzen zwischen führenden lateinamerikanischen und chinesischen Kommunisten, die im Verlauf der letzten Jahre in China stattgefunden haben. An der „Konferenz Mao Tse-tungs mit Vertretern von zwölf Bruderparteien Lateinamerikas“[4] vom 3. bis zum 5. März 1959 in Tschengtschou, Provinz Hunan, nahmen von lateinamerikanischer Seite teil: die Generalsekretäre der Kommunistischen Parteien von Chile, Luis *Corvolan;* von Kolumbien, Gilberto *Viera;* von Peru, Raul *Acosta;* die Mitglieder der Politbüros der Kommunistischen Parteien von Venezuela, Pedro *Ortega* und Alonso *Ojeda;* von Kolumbien, Joaquin *Moreno;* von Bolivien, Humberto *Ramirez;* die Mitglieder der Zentralkomitees der Kommunistischen Parteien von Venezuela, Pompeyo *Marquez* und Guillermo *Guardin*; von Peru, Jorge *del Prado;* von Ekuador, Elias *Munoz;* von Argentinien, Felipe *Bezrodnik;* von Kuba, Wilfredo *Velazquez*; und führende Parteifunktionäre aus Brasilien, Paraguay, Costa Rica und Panama, deren Namen aus Geheimhaltungsgründen in dem spärlichen Pekinger Kommuniqué über diese Tagung nicht genannt wurden. Von chinesischer Seite waren vertreten: Parteichef *Mao Tse-tung,* Staatspräsident und Erster stellvertretender Vorsitzender des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (ZK der KPCh), *Liu Schao-tschi,* Generalsekretär *Deng Hsiao-ping* und der Leiter des Südamerika-Instituts beim ZK der KPCh, *Wang Tschia-hsiang.*

Ueber die Lage in Lateinamerika stellten die Beratungsteilnehmer in ihrem Kommuniqué „einmütig und mit Befriedigung“ fest, daß die „patriotische Befreiungsbewegung“ in Lateinamerika „immer größere Teile der Bevölkerung ergreift“ und daß die „Befreiung Lateinamerikas vom USA-Imperialismus unvermeidlich ist“. *Mao Tse-tung* versicherte die KP-Führer Lateinamerikas der „vollen Unterstützung der chinesischen Bruderpartei“, während diese den Aufbau des „Sozialismus in China“ als „das große Vorbild für den Kampf Lateinamerikas für Unabhängigkeit, Demokratie, sozialen Fortschritt und Frieden“ bezeichneten. Die Teilnehmer beschlossen, die Kontakte zwischen den Kommunistischen Parteien Lateinamerikas und der KP Chinas „zu entwickeln und zu festigen“ und „die Freundschaft zwischen den Völkern Lateinamerikas und Chinas zu stärken“.

Eine halbes Jahr später fand anläßlich der Feiern zum 10. Jahrestag der Volksrepublik China, am 5. und 6. Oktober 1959[5], die zweite Konferenz statt. Daran nahmen als lateinamerikanische Vertreter teil: die KP-Generalsekretäre Luiz Carlos *Prestes,* Brasilien; Victorio *Codovilla,* Argentinien; und Jesus *Faria,* Venezuela; ferner die Mitglieder der Politbüros Anibal *Escalante,* Kuba; José *Gonzalez,* Chile; Victor *Merchan,* Kolumbien; Enrique *Rodriguez,* Uruguay; Rogelio *Eszendia,* Paraguay; Alejandro *Idrovo,* Ekuador; Arnoldo *Ferreto,* Costa Rica; sowie Vertreter der Kommunistischen Parteien von Mexiko und Nikaragua. Von chinesischer Seite nahmen wiederum teil: *Mao Tse-tung, Liu Schao-tschi, Deng Hsiao-ping* und *Wang Tschia-hsiang.*

Nach Informationen diplomatischer Kreise in der chinesischen Hauptstadt wurden auf dieser Konferenz die bisherigen Ergebnisse der Taktik der Kommunistischen Parteien in Lateinamerika besprochen, deren Grundsätze ein halbes Jahr vorher auf der Konferenz in Tschengtschou festgelegt worden waren. Ein Kommuniqué über den Inhalt der Beratungen wurde nicht veröffentlicht.

Die dritte Konferenz fand wieder ein halbes Jahr später, am 8. Mai 1960[6], in Tschengtschou mit Vertretern Lateinamerikas statt, die aus Anlaß der Maifeiern nach China eingeladen worden waren. Die Namen der Teilnehmer des Gespräches wurden diesmal nicht veröffentlicht. Nach dem Kommuniqué betonten beide Seiten, daß „die Völker Lateinamerikas und Chinas einen gemeinsamen Feind haben: den USA-Imperialismus". *Mao Tse-tung* stellte den Vertretern Lateinamerikas den „heldenhaften Kampf des kubanischen Volkes als leuchtendes Vorbild" hin und versicherte den Vertretern Lateinamerikas, daß Peking ihnen in ihrem „gerechten Kampf jede Unterstützung leisten werde". Am 3. Mai 1960 hatte *Mao Tse-tung* die Vertreter verschiedener Frauen-Organisationen Lateinamerikas in Tsinan und am 14. Mai die Vertreter lateinamerikanischer Gewerkschaften in Wuhan empfangen[7].

Bezeichnend für die neue Taktik der Kommunistischen Parteien in Lateinamerika ist die Propaganda für das sogenannte „Vierklassenbündnis aus Arbeitern, Bauern, Mittelschichten und nationaler Bourgeoisie gegen den USA-Imperialismus" nach chinesischem Muster. Dieses „nationale Programm" wurde von den Kommunistischen Parteien Chiles, Brasiliens und Argentiniens bereits auf ihren letzten Parteitagen angenommen. Der Generalsekretär der KP Uruguays, R. *Arismondi*, bezeichnete die chinesische Revolution als „klassisches Beispiel und zuverlässigen Kompaß" für die Arbeit der lateinamerikanischen Kommunisten[8]. Die „nationale Bourgeoisie" könne als Bundesgenosse im Kampf gegen den „USA-Imperialismus" gewonnen werden, antinational sei nur das „Kompradoren-Kapital" — das große, mit den „USA-Monopolen" verbundene Handelskapital —, eine Unterscheidung, die in der Propaganda der chinesischen Kommunisten während des Bürgerkrieges in China eine entscheidende Rolle gespielt hat und direkt der chinesischen Terminologie entliehen wurde[9]. Entscheidend für dieses „Vierklassenbündnis nach chinesischem Muster" ist nach Arismondi das Bündnis zwischen Arbeitern und Bauern, die „Bündnispolitik der Einheit und des Kampfes, wie es Mao Tse-tung formuliert hat". Es darf wohl angenommen werden, daß diese Version in den Programmen der lateinamerikanischen KPs auf die Tschengtschou-Konferenz mit *Mao Tse-tung* im März 1959 zurückgeht.

Zur Verstärkung der gegenseitigen Kontakte wurde auf der ersten Konferenz in Tschengtschou die Bildung von „Südamerikanisch-Chinesischen Freundschaftsgesellschaften" beschlossen, die in den folgenden Monaten in großer Zahl in den Hauptstädten Lateinamerikas geschaffen wurden. In Santiago wurde ein „Chilenisch-Chinesisches Kulturinstitut" gegründet, dessen Ehrenpräsidentschaft Dr. Salvador *Allende* übernahm, der bei den Präsidentschaftswahlen im September 1958 als gemeinsamer Kandidat der Sozialisten und Kommunisten in der „Convention National", der Volksfront-Aktion, nur knapp gegenüber dem Kandidaten der Liberalen und Konservativen, Jorge *Allessandri*, unterlag.

Als Präsidenten oder Vorsitzende dieser Freundschaftsgesellschaften wurden prominente südamerikanische Politiker, Wissenschaftler oder Künstler ausgesucht, die vorher zu einem Besuch der Volksrepublik China eingeladen worden waren. So bildeten Senator Horacio *Rodriguez Plata* und Prof. Jorge *Bejarano* aus Kolumbien unmittelbar nach Rückkehr von einer China-Reise im September 1959 in Bogota eine „Gesellschaft für Kolumbianisch-Chinesische Freundschaft".

Der Besuch von Delegationen aus Lateinamerika in Peking hat seit Anfang 1959 ständig zugenommen. Während des Jahres 1959 weilten nicht weniger als 107 Delegationen aus Lateinamerika in China (gegenüber 37 im Jahre 1957). An den Delegationen nahm eine Reihe einflußreicher Politiker teil, wie beispielsweise der ehemalige Präsident von Mexiko, General Lazaro *Cardenas*, der ehemalige chilenische Vizepräsident Guillermo *del Pedregal*, der Gouverneur des brasilianischen Staates Pernambuco, Cid *Sinzaio*, und der Generalinspekteur der kubanischen Streitkräfte, Galvez *Rodriguez*, der mit *Mao Tse-tung* am 10. Mai 1960 ebenfalls in Tschengtschou eine längere Unterredung hatte[10].

Die Freundschaftsgesellschaften in Lateinamerika werden betreut von der „Gesellschaft für Chinesisch-Lateinamerikanische Freundschaft", die am 16. März 1960 auf einer Massenkundgebung in Peking zur Eröffnung einer „Woche der Solidarität mit den Völkern Lateinamerikas" gegründet wurde. Der Vorsitzende des chinesischen Friedenskomitees, *Kuo Mo-jo*, lobte den „Befreiungskampf der Völker Lateinamerikas im Hinterhof des USA-Imperialismus". Die erfolgreiche Revolution in Kuba, die „die wärmste Unterstützung des chinesischen Volkes genießt", habe „in den Verhältnissen ganz Lateinamerikas einen bedeutenden Wandel hervorgerufen" und sei das Beispiel für alle Völker des südamerikanischen Kontinents, sich „von den Fesseln des USA-Imperialismus zu befreien". „Im Kampf gegen den gemeinsamen Feind wird das chinesische Volk immer an der Seite der Völker Lateinamerikas stehen."[11]

Zum Vorsitzenden der „Chinesisch-Lateinamerikanischen Freundschaftsgesellschaft" wurde *Tschu Tu-nan* ernannt, der gleichzeitig Präsident der Pekinger „Gesellschaft für kulturelle Verbindung mit dem Ausland" ist. Nach dem Kommuniqué[12] hat die Organisation die Aufgabe, die in elf lateinamerikanischen Ländern gegründeten Freundschaftsgesellschaften mit China zu unterstützen, um die „kulturellen und anderen Kontakte" mit diesen Ländern „noch enger zu gestalten". An der Festsitzung in der „Großen Halle des Volkes" in Peking, die mit den Fahnen von zwanzig südamerikanischen Staaten und den Symbolen Rotchinas geschmückt war, nahmen auch Ministerpräsident *Tschu En-lai*, Außenminister *Tschen Yi* und Politbüro-Mitglied *Peng Tschen* teil.

Andererseits besuchten zahlreiche rotchinesische Delegationen in den letzten zwei Jahren die Länder Lateinamerikas. Nach einer Reise chinesischer Journalisten unter Leitung des Sekretärs des chinesischen Journalistenverbandes, *Yao Tschen*, gründete die Pekinger Nachrichtenagentur *Hsinhua* im Juni 1959 ein Zweigbüro in Havanna, das als Hauptquartier für die propagandistische Arbeit in Lateinamerika angesehen werden muß und durch kleinere Büros in Argentinien, Chile, Kolumbien und Uruguay unterstützt wird. Eine Reihe chinesischer Zeitschriften und Illustrierten wird in spanischer und portugiesischer Sprache in Südamerika vertrieben.

Für die Rundfunkpropaganda haben die chinesischen Kommunisten ein eigenes Radiozentrum mit 24 Studios speziell für Lateinamerika eingerichtet. Für die Aktualität der Sendungen sorgt ein dichtes Korrespondentennetz in Lateinamerika. Die Programme, die in spanischer und portugiesischer Sprache ausgestrahlt werden, haben sich inzwischen von sieben auf vierzehn Wochenstunden erhöht und schließen wöchentlich einen Brief aus Peking ein, in dem Fragen lateinamerikanischer Hörer beantwortet werden.

AFRIKA

In ähnlichen Formen wie in Lateinamerika verläuft die politische Aktivität Pekings in Afrika, wobei hier die propagandistische Tätigkeit wesentlich unterstützt wird durch die Einrichtung einer Reihe von Botschaften der Volksrepublik China. Peking unterhält diplomatische Beziehungen mit der Vereinigten Arabischen Republik (23. Februar 1958, Botschafter *Tschen Djia-hang*; mit Aegypten schon seit dem 30. Mai 1956), mit Marokko (1. November 1958, Botschafter *Pai Jen*), mit dem Sudan (1. Dezember 1958, Botschafter *Wang Ya-tien*), mit der algerischen Exilregierung (20. Dezember 1958), mit Guinea (4. Oktober 1959, Botschafter *Tschao Yuan)* und mit Ghana (5. Juli 1960, Botschafter *Huang Hua*).

Offensichtlich zur Unterstützung der algerischen Aufständischen soll die bereits vollzogene oder geplante Einrichtung von Konsulaten der Volksrepublik China in Tanger und auf marokkanischem Boden in Agadir, Casablanca und Ouyda, unmittelbar an der algerischen Grenze, dienen. Verschiedentlich weilten Vertreter der algerischen Exilregierung zu Verhandlungen in Peking, wobei *Mao Tse-tung* Hilfe für die FLN in größtmöglichem Ausmaß, einschließlich der Entsendung von Waffen und Freiwilligen, zugesichert haben soll. Im April 1960 verhandelte eine algerische Delegation unter Leitung des Vizepremiers und Außenministers *Belkassem Krim* in Peking mit *Mao Tse-tung*, dem chinesischen Vizepremier *Ho Lung* und dem stellvertretenden rotchinesischen Generalstabschef *Lo Jui-tsching*[13].

Am 12. April 1960 wurde in Peking auf einer Massenkundgebung anläßlich der Eröffnung einer „Woche der Solidarität mit den Völkern Afrikas" eine „Chinesisch-Afrikanische Freundschaftsgesellschaft"[14] gegründet. Ihr Präsident ist *Liu Tschang-scheng*, der stellvertretende Vorsitzende des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes. Die Ernennung von Liu ist bezeichnend für die Taktik der chinesischen Infiltration in Afrika, die bestrebt ist, möglichst starke Bindungen zu den afrikanischen Gewerkschaften aufzubauen, die von Peking als „entscheidende Kraft im antikolonialen Kampf gegen den Imperialismus" angesehen werden. Zu afrikanischen Konferenzen wurden von Peking vornehmlich führende Gewerkschaftsfunktionäre entsandt. So leitete die chinesische Delegation auf der „Zweiten Solidaritätskonferenz der Völker Asiens und Afrikas" in Conakry, der Hauptstadt Guineas, vom 11. bis 15. April der Präsident des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes, *Liu Ning-yi*[15].

Stellvertretender Vorsitzender der „Chinesisch-Afrikanischen Freundschaftsgesellschaft" ist Burhan *Schahidi*, der die Arbeit der „Islamischen Akademie" in Peking leitet. Er ist außerdem Vorsitzender der „Vereinigung chinesischer Moslems" und stellvertretender Vorsitzender des „Chinesisch-Asiatisch-Afrikanischen Solidaritätskomitees".

Die chinesischen Führer lassen keine Gelegenheit aus, um führende Politiker Afrikas nach Peking einzuladen. Der Staatspräsident von Guinea, Sekou *Touré*, besuchte im September 1960 China. Anläßlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen China und Ghana am 5. Juli 1960 wurde der ghanaische Premier *Nkrumah* nach Peking eingeladen. Nkrumah hat die Einladung angenommen.

Anläßlich der Feier zum 10. Jahrestag der Chinesischen Volksrepublik im Oktober 1959 weilte neben den Delegationen der Kommunistischen Parteien

Afrikas auch eine Reihe anderer Politiker des Schwarzen Kontinents in Peking, unter anderem der Vertreter der algerischen Exilregierung *Ben Youssef Ben Khedda* und der guinesische Erziehungsminister, Barry *Diawandou*[16]. An einer Massenkundgebung zur „Unterstützung der zweiten Solidaritätskonferenz der Völker Asiens und Afrikas" am 24. März 1960 in Peking nahm wiederum eine Reihe afrikanischer Politiker teil, so Felix Roland *Moumie*, Präsident des Volksbundes von Kamerun, Barry *Diawandou*, Erziehungsminister von Guinea, Achmed Mohammed *Kheir* aus dem Sudan und eine Militärdelegation der algerischen Exilregierung, deren Angehörige auch auf verschiedenen Veranstaltungen anläßlich des von den chinesischen Gewerkschaften organisierten „Algerientages" am 30. März sprachen[17]. Am 3. Mai führte *Mao Tse-tung* Verhandlungen mit den Vertretern afrikanischer Gewerkschafts- und Frauenorganisationen in Tsinan[18]. Am 6. Juni empfing Ministerpräsident *Tschu En-lai* eine starke Delegation aus dem Kongo unter Leitung von Henri *Kasongo*, Alphonse *Makwambala* und Arthur *Mayamba*[19].

Ebenso besuchen zahlreiche Gewerkschafts- und Künstlerdelegationen der Volksrepublik China die afrikanischen Staaten. Sie werden auf ihren Rundreisen meist von einem Botschafter Pekings in Afrika begleitet. So führte der Botschafter im Sudan, *Wang Ya-tien*, die chinesische Artistengruppe, die im Februar 1960 Gastspiele in mehreren afrikanischen Ländern gab. Auf der „Zweiten Allafrikanischen Völkerkonferenz" in Tunis verhandelte *Tschu Tzu-tschi*, Generalsekretär des chinesischen „Rates für Afro-Asiatische Solidarität", mit Vertretern aus dem Kongo über „konkrete Maßnahmen zur Unterstützung des kongolesischen Volkes im Kampf gegen den Kolonialismus".

Der chinesische Rundfunk strahlt ein Programm von 57 Wochenstunden nach Afrika und in den Nahen Osten aus. Während die meisten Sendungen bisher noch in englischer Sprache gehalten sind, beginnt Peking jetzt auch mit Sendungen in verschiedenen afrikanischen Sprachen[20]. Die Pekinger Nachrichtenagentur (NCNA) errichtete Zweigbüros in Aegypten, Marokko, Tunesien, Guinea und Ghana, die in beträchtlichem Umfang chinesische Zeitschriften und Illustrierten versenden.

Besonders eng sind die Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und Guinea. In einem Interview mit einem UPI-Korrespondenten sprach sich der guinesische Staatspräsident, Sekou *Touré, für* eine vermehrte Entsendung von chinesischen Handels- und Industriefachleuten nach Guinea und für die Entsendung guinesischer Fachleute zum Studium nach der Volksrepublik China aus. Beide Länder hätten starke Berührungspunkte, da beide Regierungen versuchten, „ihre Länder durch harte Arbeit aufzubauen"[21]. Touré und andere führende Politiker Guineas machen kein Hehl daraus, daß die Entwicklung in der Volksrepublik China ihnen angesichts der Gleichartigkeit der Verhältnisse als Vorbild dienen könnte[22].

MITTLERER OSTEN, SÜD- UND OSTASIEN

Wie in Lateinamerika und Afrika versuchen die chinesischen Kommunisten auch in Asien vor allem enge Kontakte zu den Gewerkschaften herzustellen. Hierbei wurde eine Reihe politischer Erfolge erzielt, die sich in gemeinsamen

Aktionen der Gewerkschaften asiatischer Länder zeigten. So unterzeichneten führende Gewerkschaftsvertreter der Volksrepublik China, Japans und der Volksrepublik Korea am 2. Mai 1960 eine gemeinsame Erklärung zur „Koordinierung des Kampfes des japanischen Volkes gegen den Sicherheitsvertrag mit den USA, zur Liquidierung der amerikanischen Militärstützpunkte im Westpazifik und zur Unterstützung der afrikanischen Gewerkschaften". Der gemeinsamen Erklärung traten am 6. Mai 1960 auch führende Gewerkschaftsvertreter Indonesiens bei[23]. Offizielle chinesische Dokumente machen kein Hehl daraus, daß die chinesischen Parteiführer einen entscheidenden Beitrag zur Organisierung der Massenkundgebungen in Japan gegen den Sicherheitsvertrag und den geplanten Besuch des Präsidenten *Eisenhower* in Tokio geleistet haben[24].

An der 11. Sitzung des Generalrats des Kommunistischen Weltgewerkschaftsbundes (WGB) im Juni 1960 in Peking nahmen Vertreter aus 56 Ländern Asiens, Afrikas, Lateinamerikas und Europas teil. Im Mittelpunkt der Tagung stand die Unterstützung der Gewerkschaften in den Entwicklungs- und Kolonialländern „als der wichtigsten organisierten Kraft im Kampf gegen den Imperialismus"[25].

Im Nahen Osten konzentriert sich die chinesische Aktivität auf den Irak. Peking nahm am 25. August 1958 die diplomatischen Beziehungen zu Bagdad auf. Botschafter *Tschen Tschih-fang* verfügt heute im Irak bereits über einen Stab von 80 Nahostexperten, die zum größten Teil die „Islamische Akademie" in Peking absolviert haben. Diese Akademie wurde im Jahre 1956 von dem Nahostexperten Pekings, Burhan *Schahidi*, gegründet, der Vorsitzender der „Vereinigung chinesischer Moslems" und stellvertretender Präsident des „Chinesisch-Asiatisch-Afrikanischen Solidaritätskomitees" in Peking ist[26].

Burhan *Schahidi* hat verschiedentlich den Nahen Osten bereist, zuletzt im März 1959, als er in Bagdad das chinesisch-irakische Abkommen über gegenseitigen Kulturaustausch abschloß, das in der Folgezeit die Grundlage für den Austausch zahlreicher Delegationen bildete. Beim Besuch Burhan Schahidis wurde in Bagdad die „Gesellschaft für Irakisch-Chinesische Freundschaft" gegründet, deren Vorsitz der Generalsekretär im irakischen Erziehungsministerium, *Abud Zalzalah*, führt; sein Stellvertreter ist *Aziz Sherif*, der Generalsekretär der kommunistischen „Friedenspartisanen" des Irak[27]. In Bagdad wurde ein Zweigbüro der chinesischen Nachrichtenagentur „Neues China" (NCNA) gegründet, das zum Mittelpunkt der chinesischen Propagandatätigkeit im Nahen Osten wurde.

Starke Botschaften errichtete Peking auch im Jemen und in Kairo. Die Beziehungen zwischen Kairo und Peking sind allerdings seit dem Auftritt des syrischen KP-Führers *Khaled Bagdasch* auf einer Kundgebung anläßlich des 10. Jahrestags Rotchinas in Peking wesentlich abgekühlt[28]. Bagdasch hatte damals die Politik des Staatspräsidenten der Vereinigten Arabischen Republik, *Nasser*, öffentlich scharf angegriffen, was zu energischen Protesten Kairos in Peking führte. Seit dieser Zeit ist Nasser bestrebt, den chinesischen Einfluß in der Vereinigten Arabischen Republik einzudämmen.

In Kairo befindet sich der Sitz des „Afrikanisch-Asiatischen Solidaritätsrates" (AASR), dem als Vertreter Pekings *Tschu Tze-tschi* angehört. In diesem „Afrikanisch-Asiatischen Solidaritätsrat" haben kommunistische Vertreter die Oberhand. Abgesehen von dem ägyptischen Generalsekretär *Bahia Karam* haben vier kom-

munistische Vertreter, *Abduraschidow* (Sowjetunion), *Tschu Tze-tschi* (Volksrepublik China), *Kitazawa* (Japan) und *Afana* (Mitglied der „Union des Populations du Cameroun") die Mehrheit, da sie in fast allen Abstimmungen von dem indischen Vertreter *Harsh dev Malavija* unterstützt werden, der früher Mitglied der kommunistischen Regierung des indischen Staates Kerala war. Die Kommunisten haben damit stets eine Mehrheit von fünf der acht Stimmen im AASR-Sekretariat[29].

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. den Wortlaut des Vertrages und der Abkommen vom 13. September 1960 auf S. D 279—D 283.

[2]) Verhandlungen zwischen chinesischen Parteiführern und Vertretern der algerischen Exilregierung fanden zuerst im Dezember 1958 statt. Sie wurden mit einer gemeinsamen chinesisch-algerischen Erklärung vom 20. 12. 1958 abgeschlossen. Im April 1959 weilte eine Militärdelegation der algerischen Exilregierung in Peking. Der stellvertretende Ministerpräsident der algerischen Exilregierung, *Belkassem Krim*, weilte von Ende April bis Anfang Mai 1960 zu einem Besuch in Peking. Am 19. Mai 1960 wurde über diesen Besuch eine chinesisch-algerische Erklärung veröffentlicht. (Vgl. *Peking Review* Nr. 21/1960, S. 16ff.) Am 28. September 1960 reiste der Ministerpräsident der algerischen Exilregierung, Ferhat *Abbas*, über Moskau nach Peking, um dort an den Feierlichkeiten zum 11. Jahrestag der Gründung der Volksrepublik China teilzunehmen.

[3]) Vgl. das Schlußkommuniqué über die Verhandlungen in *Peking Review* Nr. 35/1960, S. 6ff.

[4]) *Peking Review*, Nr. 10/59, S. 10 f.

[5]) *Peking Review*, Nr. 40/59, S. 11 f. u. Nr. 41/59, S. 24 f.

[6]) *Peking Review*, Nr. 20/60, S. 5 f. u Nr. 19/60, S. 25 f. „Chairman Mao Tse-tung talks with guests from Asia, Africa and Latin America", Beilage zu *China Reconstructs* Peking Juli 1960 — auch als Sonderdruck vom Fremdsprachen-Verlag in Peking im Sommer 1960 veröffentlicht.

[7]) Ebenda.

[8]) Rodney *Arismondi*, „Ueber die Rolle der nationalen Bourgeoisie im antiimperialistischen Kampf" in *Probleme des Friedens und des Sozialismus*, Prag, Nr. 5—6/1959. Der Generalsekretär der Kommunistischen Partei Brasiliens, Luiz Carlos *Prestes*, erklärte laut *Hsinhua* am 1. Oktober 1959 in Peking: „Chinas Sieg im Jahre 1949 zeigt den Weg der nationalen Befreiung für alle Völker. Es ist von großer Bedeutung, von Chinas reichen Erfahrungen zu lernen, wie die grundlegenden Prinzipien des Marxismus-Leninismus mit den praktischen Erfordernissen der chinesischen Revolution verbunden wurden. Chinas Beispiel, den Sozialismus aufzubauen, hat große Bedeutung für alle Länder, die in nationaler Unterdrückung leben."

[9]) Wolfgang *Franke*, „Das Jahrhundert der chinesischen Revolution 1851—1949", München 1958, S. 92.

[10]) *Peking Review*, Nr. 12/60.

[11]) *China Pictorial*, Peking Nr. 8/60, S. 2 f. u. *Peking Review*, Nr. 12/60, S. 12 ff.

[12]) *Peking Review*, Nr. 12/60, S. 13.

[13]) *Peking Review*, Nr. 18/60, S. 5 f.

[14]) *Peking Review*, Nr. 16/60, S. 8.

[15]) *China Pictorial*, Peking, Nr. 10/60, S. 10.

[16]) *Peking Review*, Nr. 40/41 von 1959.

[17]) *China Pictorial*, Nr. 9/60, S. 8 f.

[18]) Siehe Anmerkung 3.

[19]) *China Pictorial*, Nr. 14/60, S. 3 f.

[20]) *United Press International* vom 2. 4. 1960 u. *Deutsche Presse-Agentur* vom 30. 5. 1960, die einen Bericht des Amerikanischen Informationsamtes (USIA) auswerteten.

[21]) *United Press International* vom 21. 3. 1960.

[22]) *dpa-Brief*, Ausland, vom 24. 2. 1960.

[23]) *Peking Review*, Nr. 19/60, S. 11 ff.

[24]) Vgl. den Dokumentenband „Oppose the Revival of Japanese Militarism" (A Selection of Important Documents and Commentaries), Foreign Languages Press, Peking 1960.

[25]) *Peking Review*, Nr. 24/60, S. 9 ff.

[26]) „Das kleine China-Handbuch", Peking 1958, S. 123.

[27]) *Peking Review*, Nr. 14/59, S. 21.

[28]) *Peking Review*, Nr. 40/59 u. Nr. 41/59.

[29]) „Dritter Bericht des Internationalen Ausschusses für die Untersuchung kommunistischer Tarnorganisationen", Wien, März 1960.

Die Anwendbarkeit des sowjetischen Wirtschaftssystems auf die Entwicklungsländer

Versuch einer Analyse am Beispiel der chinesischen Wirtschaftsentwicklung

Von Hans Bräker

Die Wirtschaftshilfe aller zum Ostblock zu rechnenden Länder für die sogenannten Entwicklungsländer schlägt sich statistisch bisher weder auf dem Gebiet der Kapital- und technischen Hilfeleistung noch im Bereich des Außenhandels in Zahlen nieder, die auf einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der schwierigen ökonomischen Probleme in allen diesen Ländern schließen lassen könnten. Bei der Kapitalhilfe hat sie seit 1954 nicht mehr als rund 2,2 Milliarden Dollar betragen, wobei es sich überwiegend um Zusagen, nicht aber um bereits realisierte Leistungen handelt. Der Warenaustausch hat im Jahre 1958 gerade eben einen Umfang von rund 1,6 Milliarden Dollar erreicht[1].

Gemessen an den schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem sich daraus noch auf lange Zeit ergebenden ungeheuren Bedarf der meisten Entwicklungsländer, gemessen an dem Aufwand von Kapital, vor allem der Sowjetunion, für die eigene langfristige Entwicklung, verglichen aber auch mit den bisherigen Leistungen der hochentwickelten westlichen Länder für die Entwicklungsländer, erscheinen diese Zahlen als kaum beachtenswert.

ENTWICKLUNGSHILFE UND WIRTSCHAFTSSYSTEM

Wenn dennoch die Einflußnahme des Ostblocks, vor allem der Sowjetunion, auf die langfristige Erschließung des Potentials der Entwicklungsländer bisher nicht erfolglos geblieben ist, so muß dies weitgehend auf die geschickte Ausnutzung jeder sich bietenden günstigen, aber gegen die westlichen Länder gerichteten, politischen Strömung im asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Raum und eine dementsprechende Schwerpunktbildung beim Einsatz der zur Verfügung gestellten, beziehungsweise angebotenen Mittel zurückgeführt werden. Ein weiterer Sachverhalt erst läßt jedoch die von der Sowjetunion auch im Entwicklungsraum langfristig verfolgten Ziele erkennen[2]: Alle von ihr bisher geleistete oder angebotene Entwicklungshilfe konzentriert sich ökonomisch ausschließlich auf solche Objekte, die den vorrangigen Aufbau einer Schwerindustrie gewährleisten und die Entwicklungsländer in ihrer langfristigen Planung zu einer immer stärkeren Ausweitung der staatlich gelenkten Wirtschaftstätigkeit beziehungsweise zu

einer immer stärkeren Einengung der privatwirtschaftlichen Möglichkeiten zwingen sollen.

Wer die Entwicklung vor allem in den asiatischen und afrikanischen Ländern in den letzten Jahren mit Aufmerksamkeit verfolgt hat, weiß, in welchem Maße hier der Aufbau einer Schwerindustrie zu einer nationalen Prestigefrage geworden ist, wie sehr er heute von ihnen als unerläßliche Voraussetzung für die Erlangung, Ausübung, Festigung oder Erweiterung von Macht und Einfluß empfunden wird und welche Bedeutung ihm schließlich von allen „jungen" Völkern als sichtbares Zeichen für die erreichte Unabhängigkeit, die Gleichberechtigung mit den hochentwickelten Ländern der Welt und das Mitspracherecht in allen wichtigen Fragen der Weltpolitik und der Weltwirtschaft beigemessen wird.

Die damit angeschnittene Problematik hat nicht selten Konflikte in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den hochentwickelten westlichen Ländern ausgelöst. Diese sahen sich auf Grund ihrer eigenen Erfahrungen und einer nüchternen Beurteilung der in den verschiedenen Entwicklungsländern gegebenen historischen, wirtschaftlichen und soziologischen Voraussetzungen oft dazu genötigt, eine Entwicklung zu empfehlen und für sie Hilfeleistung anzubieten, die eine organische Erschließung des Potentials gewährleisten kann.

Bei aller Erkenntnis der Notwendigkeit einer Industrialisierung in den Entwicklungsländern herrschte dabei in der Regel die Auffassung vor, daß es sinnlos sei, diesen Industrialisierungsprozeß mit dem vorrangigen Aufbau einer Schwerindustrie zu beginnen, weil es unmöglich scheint, ganze Entwicklungsperioden, die die westlichen Länder in einem jahrhundertelangen, teilweise schmerzlichen Prozeß durchlaufen mußten, ohne weiteres und in kurzer Zeit zu überspringen.

Demgegenüber wird nun aber von den Regierungen vieler Entwicklungsländer gerade am Beispiel der industriellen Entwicklung der Sowjetunion seit 1917 der Beweis genau des Gegenteils dieser Auffassung gesehen. Während mithin also die östliche Hilfeleistung, die eine ähnliche Entwicklung fördern soll, als nicht an politische Bedingungen gebunden, sondern ausschließlich der „Entwicklung der nationalen Produktivkräfte" dienend erscheint, wird die Hilfeleistung der westlichen Industrieländer weithin als Versuch gewertet, die Länder Asiens und Afrikas auf einer relativ niedrigen Entwicklungsstufe zu halten und damit eine Fortsetzung des Kolonialismus mit anderen, moderneren Mitteln zu gewährleisten.

Jede nüchterne Analyse des bisherigen Vorgehens der Sowjetunion im Entwicklungsraum zeigt deutlich, daß es ihr heute viel weniger um eine wirkliche Hilfeleistung bei der wirtschaftlichen Erschließung der einzelnen Länder als vielmehr darum geht, deren Regierungen davon zu überzeugen, daß wirtschaftliche Fortschritte heute nur noch durch eine Wirtschaftspolitik gewährleistet werden können, die sich derselben oder doch ähnlicher Methoden bedient, wie sie in der Sowjetunion seit 1917 praktiziert worden sind. Der Verfasser hat an anderer Stelle darzulegen versucht, daß hinter dieser Auffassung der Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit des sowjetischen Wirtschafts- und Sozialsystems für alle übrigen Länder der Welt steht und daß gerade in diesem Anspruch ein entscheidender Bestandteil der auch heute noch unverändert nach Weltherrschaft strebenden sowjetischen Ideologie erkannt werden muß[3].

Auch die Hilfeleistung der Sowjetunion bei der Industrialisierung der Entwicklungsländer unter vorrangiger Berücksichtigung des Aufbaus einer Schwerindustrie folgt deshalb konsequent dem bolschewistischen Dogma. Nach der Auffassung Lenins, die gradlinig die wirtschaftliche Entwicklung der Sowjetunion bis heute bestimmt hat, sind die materiellen Existenzbedingungen für eine sozialistische Gesellschaft und damit die entscheidenden Voraussetzungen für die „Diktatur des Proletariats" nur über den Aufbau einer „maschinellen Großindustrie" in relativ kurzer Zeit zu schaffen[4].

Es ist angesichts des vorstehend dargelegten Sachverhalts relativ unfruchtbar, sich mit der Untersuchung der Frage aufzuhalten, ob es der Sowjetunion und den von ihr abhängigen Ländern unter Berücksichtigung ihrer eigenen weitgesteckten und ehrgeizigen wirtschaftlichen Zielsetzungen für die nächsten Jahre möglich ist, die Hilfeleistung für die Entwicklungsländer potentiell wesentlich zu verstärken beziehungsweise räumlich auszuweiten[5]. Dies deswegen, weil es nicht zu übersehen ist, daß es der Sowjetunion schon bisher gelungen ist, mit verhältnismäßig bescheidenen Mitteln die Wirtschaftspolitik in den Ländern Asiens und Afrikas im Sinne der eigenen wirtschaftlichen und politischen Zielsetzung zu beeinflussen.

Von entscheidenderer Bedeutung für die Beurteilung der zukünftigen Einflußnahme der Sowjetunion auf die Entwicklungsländer ist deshalb viel mehr die Frage, ob unter den gegebenen wirtschaftlichen und soziologischen Voraussetzungen eine Uebertragung des sowjetischen Wirtschafts- und Sozialsystems auf die Entwicklungsländer überhaupt möglich scheint. Nach sowjetischer Auffassung ist dies für die Erzielung spürbarer wirtschaftlicher Fortschritte nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch in anderen Ländern Voraussetzung. Gerade aber in den Entwicklungsländern sei die Uebernahme des sowjetischen Wirtschafts- und Sozialsystems eine zwingende Notwendigkeit. Sie alle stünden heute angesichts des anzustrebenden schnellen wirtschaftlichen Wachstums vor der Entscheidung, entweder den Weg der kapitalistischen oder den der sozialistischen Entwicklung zu gehen, so argumentierte *Chruschtschow* Ende 1959 in Peking[6]. Schon der Vergleich des Entwicklungstempos der Länder beider Wirtschaftssysteme führe überzeugend vor Augen, daß das Volk seine schöpferischen Fähigkeiten und Kräfte am besten unter der sozialistischen Ordnung entfalten könne. Allein damit sei bewiesen, daß das System der sich zur Hauptsache auf Privatunternehmerinitiative stützenden kapitalistischen Länder für die Entwicklungsländer ungeeignet ist, ja — würde es zukünftig weiterhin praktiziert werden — geradezu Rückschritt bedeuten müßte.

Die Untersuchung der sehr schwierigen Problematik der „Modellfähigkeit" des sowjetischen Systems für die Entwicklungsländer ist bisher noch nicht über einige kleinere, wenn auch sehr beachtenswerte Arbeiten hinausgeführt worden[7]. In bezug auf das hier behandelte Problem konnte mit ihnen aber zumindest nachgewiesen werden, daß die von der Sowjetunion getroffene Feststellung, die heute in den Entwicklungsländern feststellbaren ökonomischen Ausgangsbedingungen für eine wirtschaftliche Erschließung seien entweder ganz oder doch zumindest annähernd dieselben wie die in Rußland zur Zeit der Machtübernahme durch den Bolschewismus im Jahre 1917[8], fraglich erscheint. Da zudem bisher kein Entwicklungsland das sowjetische Wirtschafts- und Sozialsystem in seiner ganzen

Konsequenz eingeführt oder auch nur teilweise praktiziert hat (soweit dies überhaupt möglich ist), sind schlüssige Kriterien für seine Realisierbarkeit nur da zu gewinnen, wo tatsächlich ernsthafte Versuche zu seiner Durchsetzung unternommen werden konnten, nämlich innerhalb des östlichen Machtbereiches selbst. Und auch hier gibt es nur einen wirklichen Vergleichsfall, das heißt einen Fall, wo die Ausgangsbedingungen für eine Industrialisierung schlechterdings annähernd dieselben sind wie in den meisten Entwicklungsländern des asiatischen Raumes: China.

CHRUSCHTSCHOW: CHINA ALS BEISPIEL FÜR ASIEN

Wenn es daher nötig erscheint, die wirtschaftliche Entwicklung in China in bezug auf die aufgeworfene Problematik einer zusammenfassenden Analyse zu unterziehen, so erteilt *Chruschtschow* selbst die Legitimation zu einem solchen Vorgehen: Schon in seinem Rechenschaftsbericht auf dem XX. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion im Februar 1956 stellt er mit besonderer Betonung fest, es habe in der Geschichte bisher kein Beispiel dafür gegeben, daß ein hochindustrialisierter Staat freiwillig bei der Industrialisierung anderer nichtindustrialisierter Staaten geholfen hätte. Vielmehr hätten die kapitalistischen Länder stets die Industrialisierung anderer Länder, insbesondere aber derjenigen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, verhindert, so daß diese heute nicht über eigene Großindustrien verfügen könnten. Mit ihrer Hilfeleistung bei der Schaffung einer qualifizierten eigenen Industrie in China habe hingegen die Sowjetunion bewiesen, daß ihr solche Bestrebungen fernliegen. *Chruschtschow* erwähnte damit wohl zum ersten Male China und die Entwicklungsländer in einem Atemzuge. China wird gewissermaßen als eines der Entwicklungsländer bezeichnet, das sich von den anderen nur darin unterscheide, daß es zum „großen sozialistischen Lager" gehöre und dadurch von dessen Errungenschaften, wie es im östlichen Sprachgebrauch heißt, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet profitieren könne[9].

In seiner bereits zitierten Rede vom 30. September 1959 anläßlich des 10. Jahrestages zur Gründung der Volksrepublik China in Peking hat sich *Chruschtschow* erneut zum Problem Sowjetunion, China und Entwicklungsländer geäußert. Diese Aeußerung ist besonders beachtenswert, weil sie eine offensichtliche Akzentverschiebung enthält. Nachdem er nämlich die Notwendigkeit der Uebernahme des sowjetischen Systems durch die Entwicklungsländer zur Erzielung einer schnellen wirtschaftlichen Wachstumsrate empfiehlt — darauf war schon früher hingewiesen worden —, stellt er mit besonderer Betonung fest, daß selbst die kapitalistischen Machthaber schon heute zugeben müßten, daß die industrielle, landwirtschaftliche und kulturelle Entwicklung Chinas die Entwicklungsländer Asiens und Afrikas gewaltig beeinflusse. Das Vorbild Chinas könne auch bei anderen Völkern das Bestreben zur Nachahmung aufkommen lassen. „Heute erkennen alle Völker die Erfolge des chinesischen Volkes, der Kommunistischen Partei Chinas an", so ruft *Chruschtschow* schließlich unter stürmischem Beifall der chinesischen Parteiprominenz aus, „die Völker Asiens und Afrikas sehen, auf welchem Wege und unter welcher Ordnung sich ihre Begabungen und schöpferischen Kräfte voll entfalten können."

Es kann hier wohl davon ausgegangen werden, daß *Chruschtschow* mit diesen Aeußerungen den Entwicklungsländern vor Augen führen wollte, daß in China mit erheblicher Hilfe der Sowjetunion eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung ermöglicht worden ist, die auch für sie selbst beispielhaft sein kann. Ob diese Hilfe auch von den chinesischen Parteiführern so empfunden worden ist, mag einstweilen dahingestellt bleiben. Auch der früher angeschnittenen Frage, ob die Sowjetunion, China oder die anderen Länder ihres Machtbereiches in der Lage sind, den Entwicklungsländern so weitgehend zu helfen, daß deren notwendige schnelle und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht wird, soll hier nicht weiter nachgegangen werden.

STRUKTURÄHNLICHKEITEN IN CHINA UND DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

In der Tat lassen sich einige sehr entscheidende Parallelen hinsichtlich der Strukturgegebenheiten und Probleme in China und den übrigen asiatischen Entwicklungsländern nachweisen. Wie in allen südasiatischen Ländern, ist es vor allem der enorme jährliche Bevölkerungszuwachs, der sich in China jeder schnellen Entwicklung entgegenstellt. Ende 1956 wurde in der Volksrepublik China eine Gesamtbevölkerung von 627,8 Millionen Menschen gezählt. Die Bevölkerungszuwachsrate lag 1953 mit 2,29 vH, 1954 mit 2,34 vH sowie 1955 und 1956 mit je 2,14 vH weit über der durchschnittlichen Zuwachsrate des gesamten asiatischen Entwicklungsraumes mit 1,7 vH[10]. Aehnlich ist die Situation beispielsweise in Indien, Thailand, Aegypten und Ceylon, wo die Wachstumsrate 2 vH oder mehr beträgt[11]. Da nach übereinstimmender Auffassung der Bevölkerungsstatistiker diese Zuwachsrate in absehbarer Zeit weder in China noch in anderen genannten Ländern Asiens 2 vH unterschreiten wird, dürfte allein die chinesische Bevölkerung im Jahre 1980 die Milliardengrenze überschreiten[12]. In Asien insgesamt wird bei der genannten durchschnittlichen Zuwachsrate von 1,7 vH die Bevölkerung von ungefähr 1,5 Milliarden im Jahre 1957 auf 3 Milliarden Menschen im Jahre 1985 gestiegen sein[13]. Die damit gegebenen äußerst komplizierten Probleme werden sichtbar, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der absolute natürliche Zuwachs an Arbeitskräften in China jährlich 5 bis 6 Millionen[14] und in Indien 2 bis 3 Millionen[15] beträgt.

Diese vorerst unausweichliche demographische Entwicklung stellt China wie alle anderen asiatischen Länder hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung vor Probleme, für deren Lösung die Erfahrungen der Sowjetunion keinerlei „Rezept" zu bieten vermögen.

Keinem Industrieland der Welt hat sich bisher das demographische Problem jemals in vergleichbarer Schärfe gestellt und so entscheidende Bedeutung für die gesamte Wirtschaftsentwicklung überhaupt gehabt. Auch die soziologische Struktur Chinas dürfte erheblich mehr Parallelen zu den Strukturen in den asiatischen Entwicklungsländern aufweisen als die der Sowjetunion[16].

MISSERFOLG BEI DER KOPIE DES SOWJETISCHEN „MODELLS"

Trotz aller erheblichen Unterschiede im Vergleich zur Sowjetunion war China in seinem ersten Fünfjahrplan von 1953 bis 1957 bestrebt, die wirtschaftliche

Entwicklung nach dem Leitbild des sowjetischen Modells voranzutreiben, daß eben in der einseitigen Bevorzugung des Aufbaus einer Schwerindustrie sein Ziel hatte. Und in der festen Ueberzeugung, daß das von ihr auf der Basis der marxistisch-leninistischen Ideologie errichtete Wirtschafts- und Sozialsystem (sowie der Weg zu ihm) Anspruch auf unbedingte Allgemeinverbindlichkeit auch für die Entwicklung aller anderen Länder der Welt erheben kann, hat die Sowjetunion diese Entwicklung in China seit 1950 durch eine erhebliche Hilfeleistung unterstützt: Den vorliegenden amtlichen sowjetischen und chinesischen Unterlagen ist zu entnehmen, daß die Sowjetunion China in den vergangenen zehn Jahren dafür mindestens 15 Milliarden Rubel an Kapital und etwa 10 800 Experten zur Verfügung gestellt hat. 1500 Experten wurden darüber hinaus von den ostmitteleuropäischen Ostblockländern nach China entsandt. Im ersten Fünfjahrplan Chinas wurden mit dieser „brüderlichen" Hilfe aller europäischen Ostblockländer insgesamt 234 industrielle Großprojekte errichtet. Anfang 1959 wurden darüber hinaus Verträge mit diesen Ländern abgeschlossen, die die Errichtung weiterer 165 Großprojekte ermöglichen sollen[17].

Mit Hilfe einer Sparrate, die für ein Entwicklungsland wie China ungewöhnlich hoch ist und die selbstverständlich wie in der Sowjetunion nur unter rücksichtsloser Beschneidung der Bedürfnisse der Bevölkerung erreicht werden konnte — sie wurde fast ausschließlich zur Kapitalbildung in der Schwerindustrie benutzt —, konnte denn auch eine industrielle Zuwachsrate erzielt werden, die sogar größer gewesen ist als diejenige der Sowjetunion in deren erstem Fünfjahrplan[18]: Nach den Feststellungen von *Tschu En-lai* im Oktober 1959 soll China von 1949 bis 1958 in der Stahlproduktion von der 26. auf die 7. Stelle, in der Kohlenförderung von der 9. auf die 3. Stelle, in der Stromerzeugung von der 25. auf die 11. Stelle und in der Baumwollherstellung von der 5. auf die 2. Stelle in der Weltproduktion vorgerückt sein[19]. Wenn man zudem bedenkt, daß das Industriepotential Chinas 1949 noch erheblich geringer war als das der Sowjetunion 1917, ja, daß die Produktion, auf den Kopf der Bevölkerung umgerechnet, nur einen lächerlichen Bruchteil derjenigen der Sowjetunion bei Beginn des ersten sowjetischen Fünfjahrplanes ausmachte, so spiegeln diese Zahlen, auch wenn sie mit gebührender Reserve zu betrachten sind, zweifellos beachtliche Leistungen wider[20].

Die erwartete Absorbierung der aus dem ständigen Ansteigen der Bevölkerungsziffer resultierenden Arbeitskräfte durch den Industrialisierungsprozeß ist aber offensichtlich nicht erfolgt. Die Bevölkerungsbewegung vom Land in die Stadt führte zwar von 1949 bis 1956 zu einer Zunahme der chinesischen Stadtbevölkerung um 37 vH, das sind 30 Millionen Menschen. *Tschu En-lai* hat zwar erklärt, daß sich die Zahl der Arbeiter und Angestellten, die in Betrieben, öffentlichen Unternehmen und Staatsorganen beschäftigt sind, von acht Millionen (1949) auf 45 Millionen (1958, das heißt schon nach dem ersten Jahr des zweiten Fünfjahrplanes) erhöht habe[21]. Abgesehen aber davon, daß auch die Landbevölkerung in derselben Zeit um 60 Millionen gestiegen sein soll[22], haben die chinesischen Behörden selbst eingestanden, daß die Zunahme der städtischen Bevölkerung weniger auf die Schaffung neuer industrieller Arbeitsplätze als auf die Flucht vor Hungersnot und ländlicher Armut zurückzuführen war. Sie sahen sich aber daher auch gezwungen, dieser Bewegung durch Zuzugsverbot vom Lande und Zwangsrücksiedlung Einhalt zu gebieten[23]. Im übrigen dürfte aber

ein Vergleich der vorstehend aufgeführten Zahlen über die Zunahme der Beschäftigten seit 1949 die hier getroffene Feststellung deutlicher unterstreichen, als man erwarten konnte. Verglichen mit dem jährlichen Zuwachs von heute etwa sechs Millionen Arbeitskräften ist diese Zunahme als äußerst gering anzusehen. Sie hat bei weitem nicht ausgereicht, den natürlichen Zuwachs an Arbeitskräften zu bewältigen, geschweige denn die ohnedies schon gegebenen schwierigen Wirtschaftsprobleme zu lösen.

Mit alldem ist aber auch schon das aus der Vernachlässigung der Entwicklung im Agrarsektor im ersten Fünfjahrplan erwachsene schwere Dilemma angedeutet. Die Bedeutung der Agrarwirtschaft für die gesamte volkswirtschaftliche Entwicklung Chinas leuchtet ein, wenn man bedenkt, daß noch heute etwa 85 vH der Gesamtbevölkerung Chinas außerhalb der Städte wohnen[24].

Ganz nach dem sowjetischen Vorbild begann auch in China die „Sozialisierung in der Landwirtschaft" mit einer Uebergangsphase, in der sich die bäuerlichen Haushalte zu sogenannten „Nachbarschaftshilfen" zusammenschlossen. 1950 umfaßten diese zehn Millionen bäuerliche Haushalte, 1954 bereits siebzig Millionen. Ueber die „Produktionsgenossenschaften niedriger Ordnung" führte die damit eingeleitete Kollektivierung Anfang 1956 zur Bildung von „Produktionsgenossenschaften höherer Ordnung", die sich mit den sowjetischen Kolchosen vergleichen lassen. Schon in ihnen ist das Privateigentum aufgehoben (außer etwas Land für Gemüse- und Futtermittelanbau, das jedoch zehn vH der bearbeiteten Gesamtfläche nicht übersteigen darf); das Land wird gemeinsam bebaut. Bereits Ende 1958 waren rund 88 vH aller bäuerlichen Haushalte — das sind etwa 110 Millionen — in diesen „Produktionsgenossenschaften höherer Ordnung" zusammengeschlossen. Auch die sowjetischen Sowchosen haben ihre Entsprechung in den chinesischen Staatsgütern gefunden[25].

Die landwirtschaftliche Entwicklung Chinas vollzog sich also im ersten Fünfjahrplan im wesentlichen nach dem sowjetischen Vorbild. Zweifellos sind auch hier einige beachtliche Produktionsergebnisse erzielt worden. Sie bleiben aber dennoch zum Teil erheblich hinter den Planzielen und Erwartungen zurück und haben bei den Hauptprodukten vielleicht gerade eben mit der Bevölkerungszunahme Schritt gehalten, nicht aber eine ernsthafte Inangriffnahme der Lösung der ohnehin bestehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten ermöglicht.

VOLKSKOMMUNE — ÄUSSERE FORM DES EIGENEN WEGES

Die zugänglichen chinesischen Quellen lassen durchaus erkennen, daß es zweifellos nicht zuletzt die verhängnisvollen Erfahrungen mit dem sowjetischen Modell waren, die *Mao Tse-tung* zwangen, nach anderen Wegen für die Lösung der schwierigen wirtschaftlichen Probleme zu suchen. Bekanntlich hat er sich schon im Winter von 1957 auf 1958, also noch vor oder doch zumindest bei Beginn des zweiten Fünfjahrplanes, mit der Idee der Volkskommunen beschäftigt. Im April 1958 wurde nachweislich mit den ersten Experimenten begonnen. Und als das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas am 29. August 1958 den Beschluß über die Bildung der Volkskommunen faßte[26], war die „Kommunisierung" offenbar im wesentlichen abgeschlossen. Nach Angaben des Statistischen Amtes der Volksrepublik China hatten sich bis Ende September 1958 jedenfalls

640 000 der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zu 23 397 Volkskommunen mit einer Mitgliedschaft von 112,24 Millionen Haushalten, das sind 90,4 vH aller Bauernhaushalte des Landes, zusammengeschlossen. Demnach gehören zu einer Volkskommune durchschnittlich 4800 Haushalte[27].

Die Volkskommunen wurden damit zur einzigen Organisationsform auf dem Lande. Ihre Bedeutung geht aber doch erheblich über die Weiterführung der Kollektivierung hinaus. Wie sich nämlich sehr schnell erkennen ließ, fällt ihnen als der untersten Zelle der staatlichen Organisation die Aufgabe zu, für die Kollektivierung des Volkslebens in China schlechthin zu sorgen. In ihren Aufgabenbereich gehören daher auch sämtliche öffentlichen Angelegenheiten. Das bedeutet aber, daß sie sich gleichermaßen um Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Bergbau, Verkehrswesen, Erziehung, kulturelle Angelegenheiten, Wohlfahrt, Ernährung, Milizwesen, Sport, medizinische Fürsorge und so weiter zu kümmern haben.

Ein Experiment von so großer Tragweite und einschneidender Bedeutung für das gesamte staatliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben mußte — noch dazu in der unglaublich kurzen Zeit von nicht einmal sechs Monaten durchgeführt — notwendigerweise die Gefahr für Auswüchse und Fehlentwicklungen in sich bergen. Ganz zweifellos verbindet sich bei den kommunistischen Führern Chinas mit der Errichtung der Volkskommunen die Vorstellung und Erwartung, daß auf diese Weise der Weg zum Kommunismus verkürzt werden könne[28] und daß damit vor allem die Gefahren der Uebergangsphase des Sozialismus zu umgehen seien, die sich am Beispiel der Sowjetunion gezeigt haben, wo ja gerade diese Phase zu einer sehr vielschichtigen neuen Gesellschaftsordnung — um nicht zu sagen Klassenbildung — geführt hat.

Es muß hier darauf verzichtet werden, auf den ideologischen Aspekt des Problems näher einzugehen. Es dürfte aber feststehen, daß die radikalen Auswüchse, die regional überall gefährliche Formen annahmen und die ihre Ursachen ganz zweifellos in der nur sehr allgemein gehaltenen und formulierten Resolution vom 29. August 1958 hatten, die daher also auch alle Interpretationsmöglichkeiten in sich barg, von der Vorstellung und Ueberzeugung ausgingen, der Eintritt in den Kommunismus sei nunmehr erfolgt, Staat und Partei seien also damit bereits überflüssig geworden. Die gefährlichen Konsequenzen dieser Auffassung und ihrer praktischen Auswirkungen für die Pekinger Partei- und Staatszentrale liegen auf der Hand.

Die sogenannte „Wuchan-Resolution“ vom 10. Dezember 1958[29] — völlig zu Unrecht auch heute noch immer wieder als erster Schritt zur Wiederauflösung der Volkskommunen gewertet — verfolgt daher den Zweck, die Entwicklung der Volkskommunen durch wesentlich genauere Anweisungen in die Bahnen zurückzuführen, die Peking für zweckmäßig und richtig ansah. Nach dem früher Gesagten wird verständlich, daß es dabei für die chinesischen Parteiführer ein geradezu lebensnotwendiges Anliegen sein mußte, mit dieser Resolution nachdrücklich alle utopischen Träume, vor allem aber die Vorstellung zu bekämpfen, China stehe bereits an der Schwelle des kommunistischen Zeitalters oder habe sie sogar schon überschritten.

Welche Entwicklung die Volkskommunen auch immer in der kurzen Zeit ihres Bestehens genommen haben mögen — und die chinesische Presse läßt keinen

Zweifel daran, daß im Gefolge dieser einschneidenden Umwälzung periodisch sehr schwierige wirtschaftliche Krisen aufgetreten sind —, so läßt sich kaum noch daran zweifeln, daß sie auch in Zukunft bestimmend für die Entwicklung Chinas sein werden. Wer dies bisher in Zweifel gezogen hat, mußte sich gerade vor kurzer Zeit durch die Wiederaufnahme der Kommunisierung in den Städten widerlegen lassen[30].

THEORETISCHE BEGRÜNDUNG DES EIGENEN WEGES

In dem Zusammenhang dieses Beitrages ist besonders die theoretische Begründung höchst aufschlußreich, die *Tschu En-lai* für die Errichtung der Volkskommunen anläßlich der Feiern zum zehnten Jahrestag der Gründung der Volksrepublik China Anfang Oktober 1959 gab[31]:

„Zwischen den Produktivkräften und den Produktionsverhältnissen sowie zwischen der Wirtschaftsbasis und dem Ueberbau tauchen ständig Widersprüche auf, werden gelöst und erscheinen von neuem. Das ist ein dialektischer Prozeß, der einem ewig fließenden, sich ständig erneuernden Fluß ähnelt. Es ist möglich, ein konstantes Anwachsen der Produktivkräfte zu sichern, weil eben die sozialistischen Produktionsverhältnisse und ihr Ueberbau fortwährend, und wenn es notwendig ist, korrigiert werden können. Die Entwicklung der Volkskommunenbewegung ..., die 1958 während des großen Sprungs nach vorn in Chinas Agrarproduktion begann, ist ein neuer Beweis dieser Wahrheit."

Und hinsichtlich der praktischen Auswirkungen stellt der Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas, *Teng Hsiao-ping*, in einem besonders an die Moskauer Adresse gerichteten Artikel in der *Prawda* vom 1. Oktober 1959 fest[32]:

„Die Volkskommunen sind Schöpfungen der vielen Millionen chinesischer Massen ..., sie spielen überall eine ungeheure Rolle in der Entwicklung der Wirtschaft und Kultur auf dem Dorfe und in der Erhöhung des Lebensstandards ... Unter den Bedingungen unseres Landes sind die Volkskommunen mächtige Waffen zur Beschleunigung des sozialistischen Aufbaus sowie die beste Form der gesellschaftlichen Organisation beim künftigen Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus."

Die Mängel, die den Volkskommunen noch anhaften, tut *Teng* mit der Feststellung ab, daß man „wegen eines Schluckaufs nicht die Nahrung zurückweisen könne". Eine eindeutigere Zurückweisung der von der Sowjetunion geübten scharfen Kritik an der Bildung und Entwicklung der Volkskommunen läßt sich kaum vorstellen.

In welcher Richtung und mit welchen Mitteln wollen nun die kommunistischen Führer Chinas auf dieser Basis die wirtschaftliche Entwicklung ihres Landes vorantreiben?

Tschu weist auf die für China zwingende Notwendigkeit hin, „den Sozialismus mit größeren, besseren und wirtschaftlicheren Erfolgen aufzubauen", als es bisher der Fall und möglich gewesen sei[33]. Die neue Generallinie sei zu charakterisieren als die Methode, „auf zwei Beinen zu gehen", was eine gleichzeitige Entwicklung von Landwirtschaft und von großen, mittleren und kleineren Betrieben verlange und ein organisches Nebeneinander moderner und einheimischer Produktionsmethoden erfordere[34]. Sie solle die Beziehungen zwischen Industrie und Landwirtschaft damit richtig lenken.

Wenn das Schwergewicht der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas bis Ende 1957 allein auf der Schwerindustrie gelegen hat, so wird an dieser Feststellung *Tschu En-lais* deutlich, daß im zweiten Fünfjahrplan der Entwicklung der Mittel- und Kleinindustrie, vor allem aber der landwirtschaftlichen Entwicklung erheblich größere Bedeutung beigemessen werden soll. Tschu spricht deshalb auch davon, daß viele kleine Fabriken zur Unterstützung der Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten unmittelbar errichtet werden sollen, und er weist auch bereits auf Erfolge hin, die auf diesem Wege seit 1958 erzielt worden seien.

In der Auseinandersetzung mit den Gegnern dieser neuen Generallinie, die als Befürworter der Fortsetzung der ausschließlich schwerindustriellen Linie zu den Rechtsopportunisten gerechnet werden, wird diesen vorgeworfen, daß sie die „ungeheure Rolle, die die Kleinproduktion mit einheimischen Methoden in dem großen Sprung nach vorn im sozialistischen Aufbau spielt“[35], nicht erkannt haben. Die Rechtsabweichler würden im übrigen aber auch die aktive Rolle, die die nun einmal vorhandenen Menschenmassen beim Aufbau der chinesischen Wirtschaft spielen müßten, vollständig unterschätzen.

In diesem Zusammenhang weist *Tschu* mit besonderem Nachdruck auf die Bedeutung der Kleinhochöfen und damit auf die Entschlossenheit der Partei hin, das Schwergewicht sogar der Grundstoffproduktion in Zukunft noch stärker als bisher auf die ganz überwiegend auf dem Lande errichteten Klein- und Kleinstbetriebe zu verlagern[36]. Alle in den nächsten Jahren zu errichtenden großen und mittleren Hochöfen würden voraussichtlich ein Volumen von 24 000 cbm erreichen, die seit 1958 errichteten Kleinhochöfen hätten jedoch schon heute ein Volumen von mehr als 43 000 cbm. Mehr als die Hälfte der Stahlerzeugung des Jahres 1959 sei von den Kleinbetrieben ausgestoßen worden. Anfangs sei diese Erzeugung zwar von geringerer Qualität gewesen und nur unter „verhältnismäßig hohen Kosten“ möglich gewesen. Heute aber schon „nähern sich die Erfolge der besten Kleinhochöfen dem Standard der großen“. Aehnliches stellt er für die Kohleförderung fest. Ungefähr 40 vH der Gesamtförderung Chinas an Kohle im Jahre 1959 kommt danach aus den kleinen und mittleren Gruben.

In seinem bereits zitierten Aufsatz in der *Prawda* vertieft *Teng Hsiao-ping* die Argumente *Tschu En-lais* sehr aufschlußreich, wenn er feststellt:

„Die Durchführung der Politik der gleichzeitigen Entwicklung mobilisierte die breiteste Masse ... Im Jahre 1958 entfalteten wir die Massenbewegung nicht nur mit modernen Mitteln in Großbetrieben, sondern förderten sie auch in mittleren und handwerklichen Unternehmungen ... Nur auf Grund der breiten Massenbewegungen beim Aufbau unseres Landes kann die Rückständigkeit in verhältnismäßig kurzer Zeit beseitigt werden.“

Die kommunistischen Führer Chinas sind jedoch realistisch genug, nicht mit einer kurzfristigen Behebung ihrer wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu rechnen. *Tschu En-lai* stellt deshalb auch fest, daß „gegenwärtig die Pro-Kopf-Produktion der Landwirtschaft und der Industrie Chinas noch ziemlich niedrig“ sei und daß selbst nach Erreichen des proklamierten Zieles, Großbritannien innerhalb von zehn Jahren in der Erzeugung der wichtigsten Industrieprodukte zu überflügeln, das chinesische Wirtschaftsniveau noch nicht als hoch anzusehen sei[37].

„RECHTSABWEICHLER"

Wer sind nun aber die Rechtsabweichler, gegen die sich die vorstehenden Argumentationen von *Tschu En-lai* und *Teng Hsiao-ping* richten? Auf diese Frage muß des hier behandelten Gesamtproblems wegen in gebotener Kürze eingegangen werden: Während mit diesem Begriff offenbar noch 1957 diejenigen bezeichnet wurden, die die kommunistische beziehungsweise „sozialistische" Herrschafts- und Staatsform in China überhaupt in Frage gestellt hatten, und deshalb als am weitesten rechts stehende Gruppe des Bürgertums radikal ausgeschaltet wurden[38], werden seit Anfang 1959 als mit der chronischen Krankheit der Rechtsabweichung behaftet vor allem die Kritiker der zu schnellen Entwicklung hingestellt, also die Technokraten, die „blind" an die Fachkräfte glauben[39]. Die Kritik dieser sogenannten Rechtsabweichler richtet sich im wesentlichen gegen alle seit Anfang 1958 durchgeführten Maßnahmen, die von der Partei und Regierung als große Errungenschaften herausgestellt werden und mit den Schlagworten „Massenbewegung", „großer Sprung vorwärts", „Stahlkampagne" usw. gekennzeichnet sind. Das bedeutet aber doch nicht weniger, als daß diese Kritik sich gegen die Errichtung der Volkskommunen überhaupt wendet.

Dabei werden Fragen grundsätzlicher Art aufgeworfen, wie die, ob nicht die „Massenbewegung" überhaupt auf das Stadium der Revolution begrenzt werden müßte, ob sie also in der nachrevolutionären Periode für den wirtschaftlichen Aufbau noch zweckmäßig und sinnvoll sei. Denn die Massen zeigten keine „sozialistische Initiative", sie seien nicht überzeugt und deshalb auch nicht zuverlässig. Die Kritik an der „Stahlkampagne" konzentriert sich darauf, daß das „Gehen auf zwei Beinen" bisher zuviel Geld gekostet und deshalb mehr Verlust als Gewinn gebracht habe. Mitglieder volkswirtschaftlicher Institute rügen in diesem Zusammenhang bezeichnenderweise die Vernachlässigung des Preis-Wert-Gesetzes in China[40]. Die kleinen Oefen brauchten zudem zuviel Arbeitskräfte und Material. Es wäre besser gewesen, wenn man das Geld in die Schwerindustrie gesteckt hätte. Diese könnte allerdings nur von wenigen Leuten, das heißt von Fachleuten geleitet werden.

Charakteristisch und entscheidend ist für die Kritik aller „Rechtsabweichler" an der chinesischen Entwicklung seit 1958, daß sie sich in ihren theoretischen Argumentationen weitgehend des Arsenals des theoretischen Marxismus-Leninismus bedient. Vor allem *Lenins* Schrift aus dem Jahre 1920 „Der linke Radikalismus, die Kinderkrankheit im Kommunismus" wird dabei immer wieder herangezogen und zitiert. Das in dieser Schrift Lenins so oft gebrauchte Schlagwort vom „wildgewordenen Kleinbürgertum" wird nun von den sogenannten Rechtsabweichlern Chinas immer wieder zur Kennzeichnung der übereifrigen Gruppen innerhalb der Partei, also der Parteispitze selbst, herangezogen[41].

Es ist wohl nicht unberechtigt, diese „Rechtsabweichler" mit einer „Moskau-Gruppe" innerhalb der Kommunistischen Partei Chinas gleichzusetzen — zumal wenn man die Tatsache berücksichtigt, daß die sowjetische Parteiführung genau wie die „Rechtsabweichler" in China das zitierte Werk von *Lenin* zum Ausgangspunkt ihrer eigenen Kritik der übereifrigen Pekinger Parteiführung hinsichtlich ihrer Ablehnung der Politik der Koexistenz nimmt[42]. Ein innerer Zusammenhang

der hier angeschnittenen Probleme ist kaum von der Hand zu weisen, wenngleich er sicher noch näherer Untersuchungen bedarf.

KONSEQUENZEN DES EIGENEN WEGES

Wenn auch der hier gegebene Ueberblick unvollständig bleibt[43], so dürfte er aber gezeigt haben, daß sich der chinesische Weg seit nunmehr zwei Jahren in zunehmendem Maße erheblich vom sowjetischen „Modell" entfernt. Dieser Weg zielt hin auf eine schnelle Erleichterung und langfristige Lösung des Arbeitsbeschaffungsproblems durch ein niedriges Verhältnis von Kapital zu Arbeitseinsatz in der Produktion. Die Tatsache, daß zudem der landwirtschaftlichen Produktion so entscheidende Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigemessen wird, ja, daß das Tempo der Entwicklung im industriellen Sektor jetzt mehr oder weniger durch das im landwirtschaftlichen bestimmt sein soll, zeigt, auf welch breiter Basis China sich offenbar zu dem Versuch gezwungen sieht, aus der Not der ländlichen Ueberbevölkerung eine Tugend zu machen.

So gesehen, stellen die Volkskommunen nicht nur die Organisationsform der chinesischen Wirtschaftsentwicklung seit 1958, sondern die Verkörperung des eigenen Weges schlechthin dar. Die deutliche Abkehr von der den ersten Fünfjahrplan noch kennzeichnenden Vorliebe für die einseitige kapitalintensive industrielle Technik und den Hang zur „Gigantomanie", der — wie schon eingangs festgestellt — die sowjetische Entwicklung seit Ende der zwanziger Jahre so absolut bestimmt hat, läßt erkennen, daß es den chinesischen Führern heute offensichtlich in erster Linie eben um die Schaffung einer tragfähigen breiten Grundlage zu gehen scheint, auf der dann die Wirtschaftspyramide eines Industrielandes aufgebaut werden kann. Ganz offensichtlich wird dabei vorerst an die Realisierung solcher Vorhaben gedacht, die einen starken Beschäftigungseffekt haben und eine breite Streuung der Einkommen ermöglichen, damit die jährlich zuwachsenden Arbeitskräfte — das zur Zeit wohl wertvollste „Kapital" Chinas — nicht nur absorbiert, sondern auch sinnvoll ausgenutzt werden können.

Die Dokumente der vom 2. bis 16. August 1959 in Lushan (Provinz Kiangsi) stattgefundenen 8. Plenarsitzung des 8. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas lassen sich nur richtig interpretieren, wenn man davon ausgeht, daß hier eine erhebliche Herabsetzung der Planziele gerade im industriellen Sektor, vor allem aber für die Stahlproduktion, für die Kohleförderung, für die Industrieerzeugung, für Investitionen im Bauwesen usw. erfolgt ist. Auch diese Tatsache kann nur als eine eindeutige Akzentverschiebung in der chinesischen Industrialisierungspolitik gewertet werden[44]. Die schon früher genannte Zahl der Großprojekte, die mit Hilfe der Sowjetunion und der übrigen europäischen Ostblockstaaten in den nächsten Jahren errichtet werden sollen, zeugen zwar von einer Fortführung der schwerindustriellen Entwicklung, die wesentlich geringere Zahl der Projekte im Vergleich zu den früheren Jahren weist aber gleichzeitig auch auf eine erhebliche Herabsetzung des Tempos dieser Entwicklung hin.

China kommt durch eigene Erfahrungen, die wir als negative Erfahrungen mit dem Versuch werten zu können glauben, das Modell des sowjetischen Wirtschafts- und Sozialsystems zu kopieren und mit ihm der großen wirtschaftlichen Rück-

ständigkeit des eigenen Landes zu begegnen, zu seinem eigenen Weg, der sich in Form der Volkskommunen Methoden bedient, für die das sowjetische System überhaupt keine Richtlinien bietet — es sei denn negative.

SOWJETUNION ODER CHINA ALS MODELL FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER?

Die daraus zu ziehenden Konsequenzen sind schwerwiegender Natur. Denn praktisch ist ja China das erste Entwicklungsland, wo unter denkbar „günstigen" Voraussetzungen der Versuch unternommen werden konnte, die Modellfähigkeit des sowjetischen Systems zu erproben. Die Ignoranz der Sowjetunion den chinesischen Volkskommunen gegenüber, ja, ihre heute immer stärker in Erscheinung tretende radikale Ablehnung können letztlich nicht anders gewertet werden als ein Versuch, der Erkenntnis auszuweichen, daß das sowjetische Modell seine Verbindlichkeit für die kommunistische, darüber hinaus für die ganze Welt, insbesondere aber auch für die Entwicklungsländer verloren hat.

Damit ist freilich die sich sofort stellende Frage noch nicht beantwortet, ob nun die Entwicklung Chinas selbst einen Modellfall für die Entwicklungsländer Asiens, Afrikas und Lateinamerikas darstellen könnte. Selbstverständlich handelt es sich bei der Entwicklung Chinas um eine Entwicklung zum Kommunismus, wenn zweifellos auch zu einem Kommunismus, der in erster Linie von chinesischen Vorstellungen und der chinesischen Interpretation der marxistischen Klassiker getragen ist.

Dieser Frage kann hier nicht mehr ausführlich nachgegangen werden, weil sie einen großen Untersuchungskomplex für sich beinhaltet. Es scheint aber ganz offensichtlich — nachzuweisen ist es bisher allerdings mit letzter Eindeutigkeit nicht —, daß sich die chinesischen Führer auf ihrem Weg auch die Erfahrungen derjenigen asiatischen Länder zunutze machen, die ganz ähnliche strukturelle Probleme bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu lösen haben. So sah sich zum Beispiel Indien schon in seinem zweiten Fünfjahrplan, der im März 1961 ausläuft, zur Bewältigung seiner den chinesischen ähnlichen demographischen Probleme genötigt, dem Heimhandwerk und der Entwicklung einer Kleinindustrie sowie im Zusammenhang hiermit dem gesamten Konflikt zwischen dem konkurrierenden Kapitalbedarf und der Bereitstellung von mehr Arbeitsplätzen entscheidende Aufmerksamkeit zu widmen. Wieweit sich die damit verknüpften Hoffnungen und Erwartungen Indiens erfüllen werden, ist noch sehr schwer zu beurteilen. Schon die Bannung der Gefahr einer Verschlechterung der Beschäftigungslage wäre aber als Erfolg zu werten und könnte die Grundlage für eine fühlbare Entlastung des Bevölkerungsproblems im kommenden dritten Fünfjahrplan legen. Aber auch die japanische Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß eine spontane Kampagne für die Kleinindustrie schließlich zu einer bedeutenden Abminderung der Bevölkerungsüberschuß-Schwierigkeiten geführt hat.

Weiter sei in diesem Zusammenhang angemerkt, daß auch in der Politik der Geburtenkontrolle beziehungsweise -beschränkung Indien und vorher schon Japan den äußerst zögernden Schritten Chinas auf diesem Gebiet zuvorgekommen sind. Einem bereits 1953 gefaßten diesbezüglichen Beschluß in China ist erst 1957 ein entsprechendes Gesetz gefolgt. Ob und wann dieses sich aber auf die

Entwicklung der Bevölkerungsziffer auswirken wird, läßt sich bisher kaum absehen.

Daß China nie ein Hehl aus seinen Ansprüchen im Entwicklungsraum vor allem Asiens und Afrikas gemacht hat, hat nicht erst das Auftreten *Tschu En-lais* in Bandung gezeigt. Schon die Thesen zum 30. Jahrestag der Gründung der Kommunistischen Partei Chinas 1951, die bisher so gut wie gar nicht beachtet worden sind, lassen die weitgesteckten Ziele Chinas im Entwicklungsraum erkennen. In ihnen wird zwar darauf hingewiesen, daß der Sowjetkommunismus der Weltrevolution den Weg in den hochindustrialisierten Ländern der Welt gewiesen habe, die Verbindlichkeit dieser Erfahrungen für die übrigen Länder der Welt wird aber stillschweigend geleugnet. Hingegen empfiehlt sich *Mao Tse-tung* selbst als Bahnbrecher der Revolution in allen rückständigen kolonialen und halbkolonialen Ländern der Welt und erhebt damit praktisch den Führungsanspruch auch in der Revolutionsbewegung in den Entwicklungsländern[45].

Zweifellos wird man sich — geht man von der Problematik in den Entwicklungsländern aus und stellt man die Frage nach der „Modellfähigkeit des sowjetischen Systems" überhaupt — der Erkenntnis nicht verschließen können, daß für die langfristige Entwicklung der asiatischen Räume viel mehr Orientierungspunkte aus der chinesischen Entwicklung der letzten zweieinhalb Jahre als aus der sowjetischen seit 1917 zu gewinnen sind. Wie alle „Modelle", die möglicherweise den kommunistischen Führern Chinas Anhaltspunkte für die chinesische Entwicklung geliefert haben könnten, hat aber selbstverständlich auch das chinesische „Modell" seinen eigenständigen, von den historischen und soziologischen Gegebenheiten des Landes geprägten individuellen Charakter.

Die vom sowjetischen Modell ideologisch und praktisch abweichende eigene Linie Chinas weist aber auch deutlich auf einen zweifellos in der Tiefe schlummernden Konflikt zwischen Moskau und Peking hin, der mit „Astrologie" und „Spekulation" nicht zu erfassen ist: Sicher spielt das marxistische Gedankengut bei der Entwicklung Chinas in den letzten zehn Jahren eine gewichtige, ja entscheidende Rolle. Genauso wenig aber, wie sich das marxistische Dogma ohne weiteres, vor allem aber ohne *Lenins* theoretische Weiterentwicklung, in der russischen Wirklichkeit von 1917 — und seither — praktizieren ließ, genauso wenig war der Marxismus-Leninismus auf das Entwicklungsland China ab 1949 unverändert anzuwenden. *Lenin* konnte aber dem toten *Marx* nicht mehr wehtun, er brauchte nur die russischen Sozialdemokraten, die sich gleich ihm, wenn auch mit anderen Konsequenzen, auf Marx bezogen, radikal auszuschalten, um seine dogmatischen Abweichungen durchzusetzen.

Heute aber liegen die Dinge offenbar anders, denn *Mao Tse-tung* zeigt dem Hüter des Erbes des Bolschewismus — *Chruschtschow* — mit aller Deutlichkeit, daß die Pobleme Chinas ohne „Maoismus" nicht zu bewältigen sind.

ANMERKUNGEN

[1]) Zur bisherigen Kapital- und technischen Hilfeleistung der Ostblockstaaten vgl. besonders Joseph S. *Berliner*, „Soviet Economic Aid", New York 1958 (dazu die Besprechung von P. *Wiles* in *Problems of Communism*, Vol. VIII, Nr. 4, S. 36ff.; hier auch weiteres interessantes Zahlenmaterial). Den Stand von Mitte 1959 hält eine Zusammenstellung des State Department für den amerikanischen Kongreß fest (*Congressional Records* v. 16. 6.

59, Nr. 99, S. 9890ff.). Die Zahl über den Warenaustausch aller Ostblockstaaten mit den Entwicklungsländern basiert auf statistischem Material der Vereinten Nationen, das in den jeweiligen Jahresberichten der ECE in Genf („Economic Survey of Europe") veröffentlicht wird. (S. hierzu auch die vom Verf. auf der Basis dieses Materials zusammengestellte Tabelle in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 2/1959, S. 83. Vgl. auch die folgende Anm. 5.)

[2]) S. hierzu und zum folgenden auch den Aufsatz des Verf. „Ueberlegungen zur westlichen und östlichen Wirtschaftshilfe für die Entwicklungsländer" in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 1/1960, S. 46—58.

[3]) Vgl. H. *Bräker*, a. a. O., S. 55f.

[4]) Vgl. hierzu auch die Einführung von W. *Hildebrandt* zu dem Buch „Die Schwerindustrie in der Sowjetunion, Entwicklung und Probleme", Bad Homburg 1957.

[5]) Eine solche Untersuchung ist bisher nicht durchgeführt worden. Die vorliegenden Arbeiten (vgl. z. B. die in Anm. 1 aufgeführten) befassen sich fast ausschließlich mit der Bestandsaufnahme der effektiven Leistungen. Eine darüber hinausgehende Untersuchung wäre zweifellos dankbar zu begrüßen, da sie nach Auffassung des Verfassers die sehr eng gezogenen Grenzen der sowjetischen Möglichkeiten für eine erheblich größere Hilfeleistung an die Entwicklungsländer aufzeigen würde. Die in dieser Zeitschrift von L. *Köllner* getroffene Feststellung („Sowjetischer Kapitalexport in Entwicklungsländer" in EA 21/1958, S. 11 147—11 156), daß unter der Voraussetzung, daß die Sparrate in der Sowjetunion ihre bisherige Höhe beibehält, „mit einem nicht unbeträchtlichen Kapitalexport der Sowjetunion infolge eines schnell wachsenden Volkseinkommens gerechnet werden darf" (S. 11 115), läßt nach Auffassung des Verf. völlig unberücksichtigt, daß die Sowjetunion bei ihrer eigenen Entwicklungsplanung selbst erhebliche Kapitalinvestitionen durchführen muß, die bisher noch keineswegs gesichert sind (vgl. hierzu B. *Meissner*, „Rußland unter Chruschtschow", München 1960, vor allem S. 216—223). Bezüglich des Warenaustausches hat der Verfasser im Rahmen einer Analyse der Integration des Ostblocks an anderer Stelle nachzuweisen versucht, daß nur die konsequente Eingliederung des Potentials der ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften in die Volkswirtschaft der Sowjetunion diese in die Lage versetzt hat, ihre Ausfuhren an Industriegütern nach den Entwicklungsländern zu vergrößern („Integration durch Außenhandelsverflechtung und industrielle Arbeitsteilung" in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 2/1959, S. 81—97).

[6]) In seiner Rede anläßlich des 10. Jahrestages zur Gründung der Volksrepublik China, gehalten am 30. 9. 1959 in Peking, veröffentlicht in der *Prawda* vom 1. 10. 1959.

[7]) S. hierzu insbesondere die Aufsätze von O. *Hoeffding*, „Die zentrale Wirtschaftsplanung und Zwangsindustrialisierung der Sowjetunion als Modell für die Entwicklungsländer Asiens" in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 2/1958; W. K., „Anwendbarkeit des sowjetischen Agrarmodells in Asien" in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 1/1959; Alec *Nove*, „Wirtschaftliche Aspekte des modernen Totalitarismus" in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 2/1959; Alex *Inkeles*, „Die soziale Entwicklung der Sowjetunion als Modell für die asiatischen Länder" in *Osteuropa*, Heft 12/1958; Hélène *Carrère d'Encausse*, „Das sowjetische Unterrichtswesen und die asiatischen Völker" in *Osteuropa*, Heft 1/1959 und den in Anm. 2 zitierten Aufsatz des Verfassers. Allen diesen Aufsätzen liegen die Referate zugrunde, die während der zweiten Sowjetologen-Konferenz im September 1958 in Bad Aussee gehalten wurden. Die Ergebnisse dieser Konferenz wurden zusammengefaßt in dem Aufsatz von K. *Mehnert*, „Die Sowjetunion, Asien und der Faktor Tempo" in *Osteuropa*, Heft 1/1959.

[8]) Mit dieser Problematik setzt sich vor allem der zitierte Aufsatz von Oleg *Hoeffding* auseinander. H. konzentriert sich dabei vornehmlich auf einen Vergleich Sowjetunion—Indien.

[9]) Vgl. hierzu den Wortlaut des Rechenschaftsberichtes von *Chruschtschow* in: Boris *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos", Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 13, Frankfurt 1956, S. 95—125.

[10]) Zum demographischen Problem in China s. besonders S. *Chandrasekhar*, „China's Population, Census and Vital Statistics", Hongkong 1959 und ferner E. Stuart *Kirby*, „China's Growing Dilemma — Population" in *Problems of Communism*, Vol. VII, Nr. 2, S. 36ff.

[11]) Die Dringlichkeit der Lösung dieses Problems dürfte auch daraus hervorgehen, daß anläßlich der Vollversammlung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Asien und den Fernen Osten (ECAFE) des Jahres 1960, an der teilzunehmen der Verfasser Gelegenheit hatte, beschlossen wurde, in Kürze eine besondere Sitzung über die demographische Entwicklung in Asien und die sich daraus für die wirtschaftliche Entwicklung ergebenden Probleme abzuhalten (ECAFE — Dokument 54 Rev. 1 vom 23. 3. 1960, S. 90).

[12]) W. *Handke*, „Die Wirtschaft Chinas, Dogma und Wirklichkeit", Frankfurt 1959, S. 75ff.

[13]) Diese Zahlen teilt der Ständige Beobachter der Bundesrepublik bei der ECAFE, Dr. Max *Spandau*, in seinem aufschlußreichen Aufsatz „Die ECAFE im Spannungsfeld Asiens" (*Außenpolitik*, Heft 9/1959) auf Grund des von ihm ausgewerteten Materials der ECAFE mit.

[14]) United Nations (ECAFE), „Economic Survey of Asia and the Far East, 1957", Bangkok 1958, S. 109f.

[15]) N. R. *Mukherjee* u. D. K. *Sen*, „Current Topics of Indian Economics", Calcutta 1960, S. 18ff.

[16]) Einen sehr aufschlußreichen Beitrag zu diesem Problem hat der amerikanische Soziologe Norman *Jacobs* mit seiner Untersuchung „The Origin of Modern Capitalism and Eastern Asia", Hongkong 1958, geliefert. Gerade weil es im Rahmen dieses Beitrages nicht möglich ist, auf den wichtigen soziologischen Aspekt näher einzugehen, soll in dieser Anmerkung wenigstens kurz auf die Ergebnisse von J. eingegangen werden. Die Problematik berührt insofern das hier behandelte Thema auch unmittelbar, als in ihr — ausgehend von Max Webers Nachweis, daß Wertsysteme die Ursache für umwälzende gesellschaftliche Veränderungen sind (Max *Weber:* „Das Wertsystem des Puritanismus mit dem religiösen Bedürfnis nach sichtbarer Bewährung in der Welt hat den ursprünglich rein religiös bedingten, dann säkularisierten Geist des Kapitalismus geschaffen") — die Fragestellung zugrunde liegt, welches die geschichtlich-gesellschaftlichen Voraussetzungen für die Entstehung des Kommunismus in China einerseits und für den Kapitalismus in Japan andererseits gewesen sind. Sie ist auch für die zukünftige Entwicklung des asiatischen Raumes von entscheidender Bedeutung. J. übernimmt von Weber zwar die Fragestellung, wandelt sie aber insofern ab, als er das Soziale vom Kulturellen trennt und die bei Weber noch vorhandene Stufenlehre ablehnt. Der Ausgangspunkt Webers wird — allgemeiner gefaßt — auf die Frage konzentriert: Welches waren die Bedingungen der Möglichkeiten für die Entstehung eines Kapitalismus im präkapitalistischen China einerseits und im präkapitalistischen Japan andererseits. Gegenübergestellt werden also die innerweltliche Intellektualität und Kollektivität des Konfuzianismus und der zum Individualismus neigende Shintoismus (einschließlich einiger von ihm aufgenommener Elemente des Buddhismus und des Christentums). J. kommt schließlich zu dem Ergebnis, daß der „Kapitalismus" keineswegs aus dem Westen nach Japan „importiert" worden ist, sondern hier auf Grund einer Europa verwandten Sozialstruktur (Zünfte, Feudalsystem) ursprünglich entstanden ist, und daß auch China gemäß seiner Sozialstruktur für den Kommunismus geradezu prädestiniert war.

Wenn sich dieses Ergebnis als haltbar erweist, so könnten daraus weitreichende Schlußfolgerungen gezogen werden. J. weist selbst darauf hin, daß die Sozialstruktur Indiens der chinesischen erheblich verwandter ist als der japanischen. Mit der Beweisführung von Jacobs wären also auch die historisch-soziologischen Voraussetzungen für eine mögliche Entscheidung Indiens zugunsten des Kommunismus gegeben.

[17]) Die Zahl von 15 Milliarden Rubel wurde errechnet nach dem amtlichen sowjetischen Dokumentarwerk „Sowjetsko-Kitajskije Otnoschenija 1917—1957, Sbornik dokumentow", Moskwa 1959, und Unterlagen, die von den Vereinten Nationen in den Jahresberichten der ECE veröffentlicht worden sind. Zu den übrigen Zahlen s. die Angaben von *Tschu En-lai* in *Jen-Min Jih-Pao* vom 6. 10. 1959. Dieser Aufsatz von *Tschu En-lai* ist im übrigen auch als selbständige Publikation in englischer Sprache unter dem Titel „A Great Decade" erschienen (Foreign Languages Press, Peking 1959, 38 S.). Die hier genannten Zahlen s. S. 37 (auch die nachfolgenden Zitate beziehen sich auf diese Fassung).

[18]) S. hierzu vor allem *Li Fu-tschun* „Report on the First Five-year Plan for Development of the National Economy of the People's Republic of China in 1953—1957", Peking 1955, insbes. S. 42ff. Eine besonders gewissenhafte Analyse der chinesischen Industrialisierung seit 1949 findet sich in dem ausgezeichneten Buch von *Choh-Ming Li*, „Economic Development of Communist China, An Appraisal of the First Five Years of Industrialization", Berkeley and Los Angeles 1959; zum Problem der Kapitalbildung und -investition s. besonders S. 112—195 dieser Arbeit.

[19]) *Tschu En-lai*, a. a. O.

[20]) Vgl. hierzu Hermann *Volle*, „Plan und Wirklichkeit des Wirtschaftswachstums der Volksrepublik China" in EA 19—20/1959, S. 645—652.

[21]) *Tschu En-lai*, a. a. O. Von den 45 Millionen waren nach Angabe *Tschus* 25,6 Millionen Industriearbeiter.

[22]) O. *Hoeffding*, a. a. O., S. 108.

[23]) S. hierzu ausführlich „Economic Survey of Asia and the Far East 1957", Bangkok 1958, S. 110. Für die Aussiedlung aus Schanghai wird hier allein für die Zeit von April bis Oktober 1955 eine Zahl von 558 000 Personen genannt.

[24]) *Choh-Ming Li* nennt für 1957 die Prozentzahl von 85,77 (a. a. O., S. 201, Tabelle XLVII).

[25]) W. *Handke*, a. a. O., S. 39.

[26]) Die englische Uebersetzung dieses ZK-Beschlusses wurde in *Peking Review* vom 16. 9. 1958 (Resolution on the Establishment of People's Communes in the Rural Areas — Central Committee of the Chinese Communist Party, August, 29, 1958) veröffentlicht. Ein Musterstatut für die Volkskommunen brachte *New China News Agency* vom 5. 9. 1958 (Provisional Regulations [Draft] of the Weihsing [Satellite] People's Commune). Vgl. hierzu auch die deutschen Uebersetzungen in *Ost-Probleme*, Nr. 21 vom 24. Oktober 1958

und in EA 1/1959, S. D 1—D 12. Zur Frage der Volkskommunen s. auch den Abschnitt „Rotchina im Zeichen der Volkskommune" in dem Beitrag von G. K. *Kindermann*, „Peking und Taipeh in der Weltpolitik" in EA 17/1960, S. 551—560.

[27]) Diese Angaben sind entnommen aus *Ost-Probleme*, Heft 21/1958, S. 695. Nach *Peking Review* vom 23. 12. 1958 hatte sich die Zahl der Volkskommunen bis Mitte Dezember bereits auf 26 000 erhöht, in denen 99 vH aller bäuerlichen Haushalte (d. s. 740 000 landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften) zusammengeschlossen waren.

[28]) Daß man sich schon nach Abschluß der ersten Entwicklungsphase, also etwa zum Zeitpunkt der Resolution vom 29. 8. 1958, der Verwirklichung des Kommunismus ganz nahe fühlte, läßt *Jen-Min Jih-Pao* vom 6. 8. 1958 erkennen, wo es heißt: „China bewegt sich mit blitzartiger Geschwindigkeit vorwärts. Noch vor kurzem waren 50jährige Bauern besorgt, sie könnten womöglich das herrliche Zeitalter des Kommunismus nicht mehr erleben. Jetzt glauben sogar die 80- und 90jährigen begeistert und fest daran, daß sie das Glück des Kommunismus noch genießen können. Manche alten Männer sind sogar fest davon überzeugt, daß sie bereits im Zeitalter des Kommunismus leben."

[29]) Die englische Fassung des Textes dieser Resolution ist in *Peking Review* vom 23. 12. 1958, das entsprechende Kommuniqué des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas in *New China News Agency* am 17. 12. 1958 veröffentlicht worden.

[30]) Vor einer übereilten Errichtung von Kommunen in den Städten war zwar noch in der „Wuchan-Resolution" gewarnt worden. Es wurde jedoch gleichzeitig kein Zweifel daran gelassen, daß die vorbereitenden Experimente hierfür unverändert fortgeführt wurden. Schon im Frühjahr 1960 stellte schließlich der Vorsitzende der Staatlichen Plankommission, *Li Fu-tschun*, fest, daß die Volkskommunen jetzt auch in großem Maßstab in den Städten errichtet werden (*Peking Review*, Nr. 14/1960). Zu den Städtischen Volkskommunen s. auch Anm. 43.

[31]) *Tschu En-lai*, a. a. O., S. 22f. Soweit den nachfolgenden Zitaten nicht die auszugsweisen deutschsprachigen Veröffentlichungen der *Ost-Probleme* (vor allem Heft 23/1959) zugrunde liegen, hat der Verf. sie selbst aus dem englischen Text übersetzt.

[32]) Dieser wichtige Artikel von *Teng Hsiao-ping* ist auch als selbständiger Druck in englischer Sprache herausgekommen („The great Unity of the Chinese People and the great Unity of the Peoples of the World", Foreign Languages Press, Peking 1959, 17 S.).

[33]) *Tschu En-lai*, a. a. O., S. 21f.

[34]) *Tschu En-lai*, a. a. O., S. 30.

[35]) *Tschu En-lai*, a. a. O., S. 32.

[36]) *Tschu En-lai*, a. a. O., S. 32.

[37]) *Tschu En-lai*, a. a. O., S. 37.

[38]) So z. B. der 1957 gefangengesetzte frühere Minister für Holzindustrie, *Tschang Po-tschun*, der geäußert hatte, China sei jetzt ein Land mit 500 Millionen Sklaven, die von einem Gott und neun Millionen Puritanern regiert würden. In *Jen-Min Jih-Pao* vom 1. 7. 1957 wurde Tschang Po-tschun im übrigen als „Ungeheuer und Schlange" angeprangert, weil er als Vorsitzender der Bauern- und Arbeiterpartei zusammen mit Lo Lung-tschi, dem stellv. Vorsitzenden der Demokratischen Liga, Garantien gegen Vergeltungsmaßnahmen der Kommunistischen Partei Chinas für diejenigen verlangt hatte, die sich mit offener Kritik an der Kampagne für Reformen beteiligen (im Zusammenhang mit der sog. „Hundert-Blumen-Aktion").

[39]) Diese Definition gibt *Hongkong Tiger Standard* vom 13. 12. 1959.

[40]) Ueber die Belebung der wissenschaftlichen Diskussion über das Preis-Wert-Gesetz in der Sowjetunion seit Stalins Tod s. zuletzt W. *Eggers*, „Die Rolle des Wertgesetzes in der sowjetischen Wirtschaftsentwicklung" in *Osteuropa-Wirtschaft*, Heft 1/1960, S. 34—45.

[41]) In *Jen-Min Jih-Pao* vom 19. 9. 1959 wird ausführlich davon berichtet, daß eine Gruppe in der Partei ihre Kritik an den vorstehend im einzelnen aufgeführten Maßnahmen der Parteiführung in Form von „zusammengefaßten Erfahrungen" vorgelegt habe. Das berechtigt ganz zweifellos zu der Frage, ob die sog. „Rechtsabweichler" der Parteiführung gegenüber als eine geschlossene organisierte Oppositionsgruppe aufgetreten sind.

[42]) S. hierzu W. *Leonhard*, „Streit zwischen Moskau und Peking" in *Die Zeit* vom 1. 7. 1960.

[43]) Dies gilt insbesondere für die Errichtung der Kommunen in den Städten. Ihr nun erfolgter forcierter Aufbau unterstreicht nur die Feststellung, daß die Bedeutung der Errichtung der Volkskommunen erheblich über die Fortführung der Kollektivierung der Landwirtschaft hinausgeht. Es soll hier darauf verzichtet werden, näher auf die Stadtkommunen einzugehen, da sie im wesentlichen dieselben Zielsetzungen verfolgen wie die Kommunen auf dem Lande. Höchst aufschlußreich dafür war eine Rede des stellv. Vorsitzenden des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes *Li Hsieh-po* auf der Sitzung des Nationalen Volkskongresses am 8. 4. 1960 (*New China News Agency* vom 9. 4. 1960). Danach haben die Stadtkommunen „in ihrem Bestreben, ihre Tätigkeit den örtlichen Bedingungen anzupassen, Vorräte aus örtlichen Quellen zu erhalten, sich auf ihre eigenen Anstrengungen zu verlassen und die Unternehmen intensiv und sparsam zu betreiben, die Massen ihrer Mitglieder mobilisiert, um Massenbewegungen zu einer umfassenden in-

dustriellen Entwicklung durchzuführen, wobei man ohne Anfangskapital nach dem Motto ‚aus dem Nichts Etwas' mit sehr einfacher Ausrüstung beginnt und später von primitiven zu modernen Methoden übergeht".

Das Problem, das mit den Stadtkommunen gelöst werden soll, wird sichtbar, wenn *Li Hsieh-po* weiter davon spricht, daß durch die Mobilisierung der arbeitsfähigen Städter die Verbraucher zu Produzenten gemacht werden sollen, damit der „kommunistische Geist der Arbeit ohne Rücksicht auf Entlohnung und andere Bedingungen" gefördert werden kann. Auf diese Weise sollen die wirklich qualifizierten Facharbeiter (in bezug auf sie spricht Li von „Arbeitskräftemangel der Großbetriebe, Bergwerke und Unternehmen") von aller niederen Arbeit frei gemacht werden, die bisher die volle Ausnutzung ihrer Fähigkeiten weithin verhindert hat, und die fachlich nicht qualifizierten, bisher nicht im Arbeitsprozeß stehenden „Schrott, Abfälle und andere sogenannte nutzlose Dinge in den Städten verarbeiten und aus Abfällen nützliche Dinge produzieren".

[44]) Vgl. hierzu die Dokumente in „Eighth Plenary Session of the Eighth Central Committee of the Communist Party of China (Documents)", Foreign Languages Press, Peking 1959, insbes. S. 20ff. Vgl. ferner die Dokumente zur Revision der Ergebnis- und Planzahlen für die wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China für 1958 und 1959 in EA 19—20/1959, S. D 283—D 292.

[45]) Siehe hierzu *Hu Chiao-mu*, „Thirty Years of the Communist Party of China", First Edition 1951 (!), Foreign Languages Press, Peking 1951, der dieser mit den Thesen zum 30. Jahrestag aufgeworfenen Problematik breiten Raum widmet. Der Verfasser hatte Gelegenheit, sowohl die Thesen selbst als auch die hier zitierte Publikation in einem Archiv in Hongkong einzusehen. Inzwischen ist von der Schrift Hu Chiao-mus die vierte Auflage erschienen, die auf einer völlig neu bearbeiteten chinesischen Fassung aus dem Jahr 1956 basiert (Peoples Publishing House of Peking in July 1956). Diese letzte Fassung aus dem Jahr 1956 verzichtet bezeichnenderweise ganz auf jede direkte oder indirekte Polemik in allen Fragen der Einflußnahme auf den Fortgang der Weltrevolution und äußert sich deshalb auch nicht mehr zu den Ansprüchen Chinas im Entwicklungsraum.

Die Thesen aus dem Jahre 1951 und die erste Auflage der Schrift *Hu Chiao-mus* sind — soweit der Verf. sehen kann — in den in Frage kommenden und benutzbaren Archiven der Bundesrepublik und anderer westlicher Länder nicht vorhanden. Das wichtigste Dokumentarwerk über die Entwicklung des Kommunismus in China (C. *Brand*, B. *Schwartz*, J. K. *Fairbanks*, „Der Kommunismus in China, eine Dokumentargeschichte", München 1955; deutsche Uebersetzung von „A Documentary History of Chinese Communism", Cambridge, Mass. 1952) schließt mit dem Jahre 1950 ab, enthält also dieses wichtige Dokument nicht mehr. Das zuletzt genannte Werk der drei amerikanischen Autoren ist aber insofern interessant, als die darin abgedruckten Dokumente eindeutig zeigen, daß die Kommunistische Partei Chinas aus eigener Kraft, ohne direkte Unterstützung durch die Sowjetunion und in vielen entscheidenden Augenblicken sogar gegen den Rat der Sowjetregierung handelnd, an die Macht gelangt ist. Die in den Thesen zum 30. Jahrestag ihren Ausdruck findende unabhängige Sonderstellung und Bedeutung Chinas für den Fortgang der Weltrevolution ist also schon in der Entwicklung der KPCh selbst vorgezeichnet.

Daß sich daran auch in der Gegenwart nicht das geringste geändert hat, ist vor allem an der seit September immer stärker forcierten Kampagne zum Studium der „Ideologie Mao Tse-tungs" zu erkennen. *Mao* wird dabei eindringlich als der „bedeutende Theoretiker des Marxismus, der auf allen Gebieten die Lehre des Marxismus-Leninismus schöpferisch weiterentwickelte", bezeichnet. Seiner „Ideologie" wird „großer Einfluß auf die sozialistische und kommunistische Weltbewegung" zugeschrieben. (S. hierzu die sehr gute Dokumentation in *Ost-Probleme*, Heft 10/1960, und den redaktionellen Kommentar dazu wie auch K. *Mehnert*, „Einige politische Theorien aus Peking" in *Osteuropa*, Heft 7—8/1960, S. 515 ff.)

Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Integration Europas

Von Fritz Berg

Jeder, dem es mit der europäischen Zusammenarbeit ernst ist, muß bedauern, daß das Integrationsgespräch ins Stocken geraten ist und sich heute mehr oder weniger auf die Suche nach zollpolitischen Interimslösungen beschränkt. Fast gilt es schon als Anachronismus, wenn überhaupt noch von Assoziation oder Brückenschlag gesprochen wird. Das ist um so erstaunlicher, als in der Präambel zum EWG-Vertrag eine Assoziation in aller Form vorgesehen ist. Darum ist es nicht überflüssig darauf hinzuweisen, daß sich die europäischen Länder einig waren in der Auffassung, eine umfassende europäische Freihandelszone im Rahmen der OEEC sei notwendig und auch technisch möglich. Diese Auffassung ist durch verbindliche offizielle Erklärungen bekräftigt worden.

Möglichkeiten eines großen europäischen Marktes

Will Europa seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und das bisherige Wohlstandsgefälle gegenüber dem Ostblock aufrechterhalten, so muß es die Vorzüge einer weiträumigen Arbeitsteilung, einer hochentwickelten Technik und damit der rationellen Massenproduktion ausnutzen. Ein großer europäischer Markt ist wesentlich mehr als nur die Summe seiner Teile. Ein wirtschaftlich geeintes Europa stünde gänzlich neuen Perspektiven gegenüber und könnte mit weit größeren Möglichkeiten rechnen, wenn es nicht mehr in wirtschaftlichen Einheiten von nur 5, 20 oder 50 Millionen Konsumenten zu denken brauchte.

Es sollte auch nicht vergessen werden, daß das, was der Westen mit der Schaffung größerer Märkte in Europa anstrebt, im Osten bereits in weitem Maße verwirklicht wird. Die zentral gesteuerte Politik des Ostblocks zielt auf eine immer stärkere Koordinierung, ja drängt zur diktierten regionalen Arbeitsteilung in einem autarken Staatengebilde. Daher wächst das östliche Wirtschaftspotential, wenn auch nicht absolut, so doch prozentual schneller als das Potential der Vereinigten Staaten oder Europas.

Integrieren heißt aber nicht uniformieren. Es kann nur eine Lösung angestrebt werden, die vereinbar ist mit den Rücksichten, Interessen und Verpflichtungen, die sich aus der besonderen Lage der einzelnen Staaten ergeben. Das heißt also: In diese Lösung muß sich einordnen lassen die Neutralitätsidee, wie beispielsweise die der Schweiz, Oesterreichs oder Schwedens. Und diese Lösung muß auch die Commonwealth-Beziehungen Großbritanniens berücksichtigen. Notwendig ist also ein Abbau der ökonomischen Grenzen, um zu einem größeren und freien Wirtschaftsraum zu gelangen. Wegen der politischen Verschiedenheiten ist dieses Ziel ohne eine Politik der Kompromisse und eines sachlichen und fairen Ausgleichs nicht erreichbar.

Die Bedeutung des EWG-Vertrages

Für die Mitgliedsstaaten der EWG ist die politische Zielsetzung gegeben. Der Vertrag von Rom ist bestimmt durch den Primat der Politik. Man wird also dem Wesen dieses Vertrages nur dann gerecht, wenn man sich bewußt bleibt, daß es ein politischer Vertrag ist, der zur Erreichung seines Zieles wirtschaftliche Mittel vorsieht.

Sicherlich sind diese Ziele weit gesteckt. Sie werden sich wegen der nationalen Eigenart, der Sentiments und Ressentiments und der politischen Vergangenheit nicht von heute auf morgen realisieren lassen. Wer aber wollte bestreiten, daß diese Ziele den höchsten Einsatz lohnen? Nicht nur für Europa, sondern für die gesamte freie Welt wäre es ein unschätzbarer Gewinn, wenn alte Krisenherde endgültig beseitigt und die politischen Verhältnisse auf die Dauer konsolidiert würden. Voraussetzung dieser Konsolidierung ist die deutsch-französische Verständigung, die unverrückbare Basis der Außenpolitik der Bundesregierung, zu der sich die deutsche Wirtschaft vorbehaltlos bekennt. Dabei soll das freundschaftliche deutsch-französische Verhältnis nicht als die so oft zitierte dritte Kraft, die sich zwischen die beiden großen politischen Blöcke in West und Ost zu schieben hätte, verstanden werden. Europa als dritte Kraft zu wollen, wäre gleichbedeutend mit einer Aufspaltung der Kräfte der freien Welt in einem Augenblick, in dem ohne Zusammenarbeit ein Ueberleben nicht denkbar ist.

Aus diesen Gründen hat die deutsche Industrie das Zustandekommen der Römischen Verträge von Anfang an begrüßt und sich zur positiven Mitarbeit in absoluter Loyalität und Vertragstreue bereit erklärt. Trotz mancher Vorbehalte gegen einzelne Bestimmungen oder Interpretationen des Vertrages sieht die deutsche Industrie in dem Vertragswerk als Ganzem eine politisch notwendige und wirtschaftlich erfolgversprechende Voraussetzung für die künftige Entwicklung.

Zollpolitische Uebergangsregelungen

Mit der gleichen Entschiedenheit, mit der die deutsche Industrie für die EWG eintritt, hat sie sich stets um den wirtschaftlichen Zusammenschluß des ganzen freien Europas bemüht. Sie bedauert es außerordentlich, daß eine Verständigung über eine wirtschaftliche Assoziation zwischen der EWG und den übrigen europäischen Ländern bisher nicht erreicht werden konnte.

Um so mehr muß es jetzt als vordringliche Aufgabe erkannt werden, zunächst durch zollpolitische Uebergangsregelungen zu verhindern, daß eine Kluft zwischen EWG und EFTA entsteht. Im Augenblick besteht noch kein Anlaß zur Dramatisierung der Lage. Ganz abgesehen davon, daß der Zoll nur e i n Kalkulationsfaktor unter vielen ist, sind die bestehenden Zolldifferenzen noch nicht so groß, daß ernste Störungen und Verlagerungen im innereuropäischen Warenaustausch zu befürchten wären. Die Unternehmen werden gewiß alles daransetzen, ihre oft mühsam errungene Marktposition zu behaupten und notfalls auch gewisse Schmälerungen des Ertrags in Kauf zu nehmen. Dieser Möglichkeit sind aber natürliche Grenzen gesetzt. Die Unterschiede in den europäischen Produktionskosten sind im allgemeinen nicht so groß, daß Zollvorteile der Konkurrenz beliebig übersprungen werden können.

Für wechselseitige Zollzugeständnisse

Je weiter der Zollabbau in den beiden Integrationsräumen fortschreitet und je mehr sich damit das Gefälle zwischen den europäischen Zollsätzen verstärkt, desto schwieriger wird es sein, die Handelsströme in Europa in ihren traditionellen Bahnen zu halten. Das gilt insbesondere für den Export in Länder mit hohem Zollniveau, weil sich hier schon in der Anfangszeit die unterschiedliche Zollbelastung besonders fühlbar auswirkt. In einigen Fällen, insbesondere bei Konsumgütern, kann schon eine Zollpräferenz von etwa 3 vH vom Wert sich als prohibitiv erweisen.

Nun werden aber als Folge des Beschleunigungsplans der EWG-Kommission möglicherweise auch die EFTA-Länder schon im nächsten Jahr eine zusätzliche zehnprozentige Zollsenkung vornehmen, so daß dann die Ausgangszölle in beiden Integrationsräumen bereits um 30 vH gesenkt sein werden*.

Deshalb kommt es zunächst darauf an, daß sich EWG und EFTA bei den Zollverhandlungen innerhalb des GATT auf breiter Front wechselseitige Zugeständnisse machen, insbesondere für Waren, die vorwiegend Gegenstand des innereuropäischen Handels sind. Auf dieses Ziel richten sich die Vorschläge, welche die europäischen Industrieverbände auf Anregung der deutschen Industrie ihren Regierungen unterbreitet haben. Die gegenseitigen Zolldiskriminierungen sollten in möglichst engen Grenzen gehalten, durch die Zollsenkungen aber zugleich eine Annäherung der europäischen Zolltarife erleichtert werden.

Für eine dauerhafte Lösung des Integrationsproblems

Allerdings sollte der Wert solcher zollpolitischer Uebergangsregelungen im Rahmen des GATT nicht überschätzt werden. Sie lassen sich im Hinblick auf die außereuropäische Konkurrenz nicht beliebig wiederholen, und sie können niemals ein Ersatz für eine echte und dauerhafte Lösung des europäischen Integrationsproblems sein. Dieser Frage läßt sich nicht ausweichen. Schon in absehbarer Zeit werden wir wieder vor der Entscheidung stehen, ob wir einen europäischen Zusammenschluß wollen oder nicht. Auch wenn es sich nur um eine wirtschaftliche Integration handelt, wird die Entscheidung politisch sein. Ich bin überzeugt davon, daß von dem Augenblick an, da sich der politische Wille durchsetzt, die technischen Probleme, deren Schwierigkeit ich nicht unterschätze, gelöst werden können. Dazu bedarf es allerdings einer neuen politischen Initiative.

*) *Redaktionelle Anmerkung:* Die ursprünglich schon für den 1. Januar 1961 erwartete zusätzliche zehnprozentige Zollsenkung durch die EFTA-Länder ist auf der Konferenz der Minister der EFTA-Staaten am 11. und 12. Oktober 1960 in Bern zunächst zurückgestellt worden. Die Minister kamen zu dem Schluß, daß seit der ersten Herabsetzung vom 1. Juli 1960 zu wenig Zeit verflossen sei, um schon jetzt eine Aenderung des Zeitplanes vorzunehmen. Sie beschlossen, diese Frage zu Beginn des Jahres 1961 von neuem zu prüfen.

Zu dem Problem der laufenden multilateralen Zollverhandlungen heißt es in dem am 12. Oktober 1960 in Bern veröffentlichten Schlußkommuniqué: „Die Minister waren sich darüber einig, daß die vom Ausschuß für Handelsfragen — dem Komitee der Einundzwanzig — empfohlenen pragmatischen Verfahren in keiner Weise von den fortgesetzten Anstrengungen ablenken sollten, die auf die baldige Errichtung eines gesamteuropäischen Handelssystems abzielen. Sie sind andererseits der Meinung, daß alle verfügbaren Möglichkeiten, besonders die Studiengruppe des Ausschusses für Handelsfragen und die Zollverhandlungen im GATT, in größtmöglichem Maße zur Milderung der bestehenden Schwierigkeiten ausgenützt werden sollten."

Vielleicht stellen die Besprechungen, die in den vergangenen Monaten zwischen *de Gaulle*, *Macmillan* und *Adenauer* stattgefunden haben, einen Wendepunkt dar. Das wäre deshalb zu wünschen, weil eine wirtschaftliche Entfremdung die Gefahr eines politischen Auseinanderlebens der Völker des freien Europas mit sich brächte.

. . . im Einvernehmen mit den Vereinigten Staaten

Darum ist mir die zögernde Haltung der Vereinigten Staaten in der europäischen Integrationsfrage nicht ganz verständlich. Vielleicht wird sie zu sehr von augenblicklichen handelspolitischen Sorgen bestimmt. Wir jedenfalls sind uns klar darüber, daß die Probleme der Integration in Europa nur im engsten Einvernehmen mit den Vereinigten Staaten gelöst werden können. In jeder Phase der Verhandlungen ist der Kontakt mit den Vereinigten Staaten notwendig. Wir müssen sie davon überzeugen, daß auf lange Sicht unser europäisches Ziel auch den amerikanischen Interessen entspricht. Denn die europäische Lösung wird von uns nicht als Endlösung betrachtet, sondern als eine Etappe auf dem Wege zur atlantischen Lösung. Dazu ist eine europäische Zwischenstufe notwendig, weil ohne sie ein Ausgleich der handelspolitischen Differenzen auf atlantischer Basis mit fast unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden wäre.

Gewiß werden sich auch die Vereinigten Staaten einem europäischen Zusammenschluß nicht entgegenstellen, wenn wir Europäer unter uns selber einig geworden sind. Denn aus dem Wirtschaftspotential eines einheitlichen europäischen Handelsraums würden sich auch große Chancen für den amerikanischen Export ergeben. Ein wirtschaftlich starkes Europa wäre außerdem in der Lage, seinen Beitrag für die Entwicklungsländer wesentlich zu erhöhen und damit die Vereinigten Staaten zu entlasten.

Die Bemühungen um einen gesamteuropäischen Zusammenschluß sollten gerade jetzt intensiviert werden. Mit jeder Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung sind Umstellungs- und Anpassungsprozesse verbunden. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten lassen sich leichter überwinden, wenn die Wirtschaft auf hohen Touren läuft, wie dies heute glücklicherweise in Europa der Fall ist.

Regionalpakte hemmen dirigistische Tendenzen

Nun fehlt es allerdings nicht an Stimmen, und zwar nicht nur in den Vereinigten Staaten, welche die Schaffung eines westeuropäischen Handelssystems für überflüssig halten. Damit wird die Frage nach dem Wert regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse überhaupt aufgeworfen.

Die Befürworter einer universellen Lösung lehnen wirtschaftliche Regionalpakte mit der Begründung ab, daß jeder begrenzte Integrationsraum die Außenstehenden diskriminieren und überdies die Gefahr einer wirtschaftlichen Fehlentwicklung heraufbeschwören müsse. Sie verweisen auf die guten Erfahrungen, die vor dem ersten Weltkrieg mit einer universellen Zusammenarbeit gemacht worden seien. In der Tat bestand damals über alle politischen Grenzen hinweg ein Ausmaß an wirtschaftlicher Zusammenarbeit, das man sich heute nur als Fernziel zu setzen wagt. Diese Kooperation beruhte auf dem Prinzip der kostenorientierten Arbeitsteilung und auf der Grundlage eines monetären Mechanismus, an dessen Spielregeln sich alle Welthandelspartner hielten.

Ob eine Rückkehr zu diesen früheren Formen des klassischen Freihandels in unserer heutigen Welt der modernen Massendemokratien möglich ist, ist fraglich. Denn welche Regierung wäre heute wirklich bereit und in der Lage, ihre gesamte Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Zahlungsbilanz zu orientieren, wenn dies zu Lasten der heimischen Beschäftigung und Produktion ginge? Damit soll keinesfalls eine laxe Geld- und Kreditpolitik verteidigt werden. Gerade die Industrie hat ein vitales Interesse an einer stabilen und gesunden internationalen Währungsordnung. Sie ist ohne ein Höchstmaß an monetärer Disziplin der einzelnen Länder nicht möglich. Die Periode der nationalen Volkswirtschaft, zu deren Instrumentarium der Interventionismus und der Protektionismus gehören, ist aber weder in Europa noch in Uebersee überwunden. Die internationale Interessensolidarität ist zwar in guten Zeiten gegeben, in Zeiten einer wirtschaftlichen Baisse aber besteht die Tendenz zur Desintegration. Einer solchen Gefahr wirkt ein System der regionalen Pakte entgegen. Dieses System hat zudem den Vorteil, die Anwendung der interventionistischen und protektionistischen Maßnahmen der Willkür zu entziehen. Das entspricht unserem Bestreben, Interventionen und damit die Tendenz zum Dirigismus zu vermeiden.

Bedeutung der OEEC

Ein hervorragendes Beispiel dafür, daß wirtschaftliche Regionalbündnisse den Welthandel fördern können, ist die OEEC. Ihr vor allem ist es zu danken, wenn Europa heute wieder einen bedeutsamen Faktor wirtschaftlicher Stärke und damit auch eine der wichtigsten Kapitalquellen für die Entwicklungsländer darstellt. Noch bedeutsamer war die Stärkung der europäischen Solidarität und die Förderung eines gemeinsamen Konjunkturbewußtseins durch die OEEC. Deshalb setzt sich die deutsche Industrie nachdrücklich für die Uebertragung der bewährten handelspolitischen Regeln der OEEC auf ihre Nachfolgeorganisation ein. Und so hat auf Anregung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie der Rat der Europäischen Industrieverbände eine Entschließung zur OEEC-Reform gefaßt, in der sich die europäische Industrie im Gegensatz zu den Vorschlägen der „Vier Weisen“ für die Aufrechterhaltung einer möglichst engen handelspolitischen Zusammenarbeit in Europa auch in der neuen Organisation ausgesprochen hat.

Zuerst Europa

So sehr wir eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit der gesamten westlichen Welt für notwendig halten, so sehr sind wir der Ueberzeugung, daß die europäischen Belange nicht zu kurz kommen dürfen. Unsere Probleme lassen sich nicht dadurch aus der Welt schaffen, daß wir auf weltweite Lösungen ausweichen. Ich halte daher die Vorstellungen der Brüsseler EWG-Kommission über diese Frage nicht für realistisch. Sicherlich ist Europa in seinem eigenen Interesse auf eine liberale Handelspolitik angewiesen, wir können aber unseren Zollschutz gegenüber der ganzen Welt nicht völlig abbauen. Dazu werden auch die Amerikaner nicht bereit sein. Den Anhängern einer universellen Lösung möchte ich entgegenhalten, daß auch das GATT nicht starr auf dem Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung besteht. Die Sonderrechte, die Zollunionen und Freihandelszonen zugebilligt werden, bedeuten eine Fortentwicklung des Meistbegünstigungsprinzips. Damit sind also regionale Zusammenschlüsse als GATT-konform

ausdrücklich anerkannt. Mit Recht verspricht man sich von ihnen eine Förderung des Welthandels.

Wir müssen also trotz aller Enttäuschungen und Rückschläge unbeirrt am Ziel eines engeren wirtschaftlichen Zusammenschlusses des ganzen freien Europas festhalten. Dabei darf jedoch die EWG in ihrer politischen Substanz nicht gefährdet werden. In dieser Hinsicht besteht wohl kein Anlaß zur Sorge, da eine europäische Gesamtassoziation zweifellos die EWG stärken würde.

Lösung muß GATT-konform sein

Die Lösung, für die wir uns zu entscheiden haben, muß aber den Bestimmungen Rechnung tragen, die das GATT für die Bildung von Freihandelszonen oder Zollunionen vorschreibt. In der Vergangenheit sind die Verhandlungen, insbesondere im Maudling-Ausschuß, fast ausschließlich über das Projekt einer Freihandelszone geführt worden. Vielleicht war es falsch, die Verhandlungen auf dieses Ziel zu beschränken. Die ursprüngliche Konzeption, wie sie besonders von Großbritannien entwickelt worden war, beruht auf der Annahme, daß es genüge, die Zölle und Kontingente im Inneren abzubauen. In allen anderen Fragen der Wirtschafts- und Handelspolitik sollten dagegen die Mitgliedstaaten ihre volle Autonomie behalten.

Fortentwicklung des OEEC-Stils

Diese Form eines sehr lockeren Zusammenschlusses von Nationalwirtschaften wird jedoch den heutigen Gegebenheiten nicht gerecht. Auch eine rein wirtschaftlich begründete Assoziation wird ohne eine gewisse Abstimmung der Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik der beteiligten Länder nicht auskommen können. Die Wettbewerbsdaten, unter denen die Wirtschaft heute zu arbeiten hat, werden nicht ausschließlich durch Zölle und Einfuhrkontingente gesetzt. Man denke nur an Subventionen, Beihilfen und sonstige staatliche Maßnahmen. Bei einem gesamteuropäischen Zusammenschluß wird man daher über den Bereich der Zölle und Kontingente hinaus solche wirtschaftlichen Tatbestände zu berücksichtigen haben, die Ursache von Wettbewerbsverzerrungen sein können. Dabei braucht man nicht von vornherein alle nur denkbaren Möglichkeiten kasuistisch zu fixieren. Mir schwebt vielmehr eine Fortentwicklung des bewährten OEEC-Stils vor. Ich bin also keineswegs der Auffassung, daß eine umfassende Harmonisierung aller Wettbewerbsfaktoren notwendig oder gar wünschenswert ist. Auch in einem integrierten Wirtschaftsraum müssen die natürlichen Standort- und Kostenvorteile ihre Geltung behalten, wenn die europäische Arbeitsteilung überhaupt einen Sinn haben soll.

Bei den Verhandlungen über eine Freihandelszone konnten nicht gelöst werden die Probleme der Verkehrsverlagerungen und damit der Ursprungsbestimmung, die Probleme der gemeinsamen Handelspolitik und schließlich das Problem der Zollautonomie gegenüber dritten Ländern. Je nach dem Gewicht, das man diesen Problemen beimißt, schwanken die Lösungsvorschläge zwischen einer sehr losen handelspolitischen Vereinbarung und einer engen Anlehnung an den EWG-Vertrag. Ein für alle europäischen Länder gangbarer Weg wird nur zwischen diesen beiden extremen Richtungen gefunden werden können.

Zollunion oder zollunionsähnliche Regelung

Ein unmittelbarer Anschluß einzelner EFTA-Länder an die EWG ist wenig wahrscheinlich. Gerade wer es mit der politischen Zielsetzung der EWG ernst nimmt, kann nicht erwarten, daß ihr auch solche Länder beitreten, die aus vielen und sehr berechtigten Gründen Wert auf ihre politische Selbständigkeit legen.

Alles dies spricht dafür, daß bei künftigen Ueberlegungen der Akzent auf den Gedanken einer europäischen Zollunion oder zollunionsähnlichen Lösung zu legen ist. Dieser Gedanke wurde in vielen Kreisen sehr wohlwollend aufgenommen, wenn auch in der Schweiz und in Großbritannien manche Bedenken geäußert worden sind. Für Großbritannien ergeben sich diese Bedenken aus den besonderen Beziehungen zu den Ländern des Commonwealth. Die Schweiz fürchtet eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit im Export, die aus einer höheren Zollbelastung für Vormaterialien entstehen könnte.

Da nun die EWG eine Zollunion ist, die einen zusätzlichen politischen Gehalt hat, liegt der Gedanke nahe, die gesamteuropäische Zusammenarbeit in der Form einer Zollunion zu ordnen. Dabei müßte auf eine Reihe der wesentlich politischen Bedingungen, die mit dem EWG-Vertrag verknüpft sind, verzichtet werden.

Den Nachteilen einer Zollunion, die ich nicht bestreiten will, stehen erhebliche Vorteile gegenüber. Zunächst würde die Gefahr von Produktionsverschiebungen und Verkehrsverlagerungen als Folge unterschiedlicher Außenzölle ausgeschaltet. Das leidige Problem der Ursprungsregeln, über das die Experten jahrelang in der OEEC gestritten haben, würde sich von selbst erledigen.

Mittelweg zwischen EWG und EFTA

Wirtschaftlich gesehen stellt die Zollunion einen Mittelweg zwischen der EWG als Wirtschaftsunion und der EFTA als Freihandelszone dar. Die Konzessionen, die von beiden Seiten gemacht werden müßten, würden sich etwa die Waage halten. Auch der Vertrag von Stockholm geht ja in mancher Hinsicht bereits über den Charakter einer Freihandelszone im ursprünglichen Sinne hinaus. Die Befürchtungen der Niedrigzolländer können sich auch nicht gegen die Zollunion als Prinzip richten, sondern lediglich gegen einen zu hohen gesamteuropäischen Tarif. Die Industrie aber ist bei der Aufstellung des EWG-Tarifs nachdrücklich für niedrige Zölle eingetreten. Gewiß entspricht der Tarif in seiner jetzigen Höhe noch nicht den Vorstellungen eines exportintensiven Landes, auch wenn die Rohstoffe im allgemeinen zollfrei sind. Man darf aber nicht vergessen, daß es sich zunächst nur um einen Verhandlungstarif handelt, von dem zu hoffen ist, daß er im Wege der Gegenseitigkeit bei den GATT-Verhandlungen wesentlich ermäßigt wird. Vielleicht wird die Gefahr eines gesamteuropäischen Zolltarifs von den Niedrigzolländern überschätzt. Jedenfalls kann man davon ausgehen, daß ein gesamteuropäischer Zusammenschluß eine dynamische Tendenz zur weltweiten Senkung der Zölle auslösen würde. Der größere Markt ermöglicht eine intensivere Rationalisierung und vermindert damit das Bedürfnis nach Zollschutz.

Vorteile einer Zollunion

In politischer Hinsicht würde die Mitgliedschaft in einer Zollunion keinen Verzicht auf staatliche Souveränitätsrechte bedeuten. Auch solche Länder könnten also beitreten, die aus Gründen der Neutralität politische Bindungen nicht eingehen wollen oder können.

Eine europäische Assoziation mit einem gemeinsamen Zolltarif würde sie zu einer stärkeren Koordinierung der Handelspolitik führen. Das wäre ihr besonderer Vorteil, denn die großen weltwirtschaftlichen Aufgaben können von den westlichen Industrienationen nicht im Wettbewerb gegeneinander gelöst werden. Man braucht nur an die Abstimmung der Politik gegenüber den Entwicklungsländern zu denken, denen eine wirksame Hilfe nur durch gemeinsame Anstrengung der freien Völker geleistet werden kann.

Ebenso wichtig sind die Probleme, die sich aus der Existenz zweier grundverschiedener Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in West und Ost ergeben. Wir können der östlichen Wirtschaftsoffensive, die sich immer stärker auf die Entwicklungsländer konzentriert, nur dann mit Erfolg begegnen, wenn wir unsere Wirtschafts- und Handelspolitik aufeinander abstimmen. Eine solche gemeinsame Politik ist auch gegenüber den asiatischen Niedrigpreisländern notwendig. Hier stehen wir vor dem Dilemma, daß wir auf der einen Seite diesen Ländern durch vermehrte Abnahme ihrer Produkte helfen müssen, daß damit aber auf der anderen Seite für einige Zweige der europäischen Industrie ernste Existenzfragen aufgeworfen werden.

Alle diese Erwägungen sprechen dafür, eine Lösung auf der Grundlage einer europäischen Zollunion ins Auge zu fassen. Die Beziehungen Großbritanniens zum Commonwealth stellen, wie schon erwähnt, ein Sonderproblem dar, das gewisse Sonderregelungen erfordert. So wäre im Falle eines Beitritts Großbritanniens zu einer europäischen Zollunion an die Einräumung von Zollkontingenten für die Commonwealth-Staaten zu denken. Daß die Bildung einer umfassenden Zollunion auch von maßgeblicher britischer Seite nicht für unrealistisch gehalten wird, beweisen Aeußerungen, die Minister *Maudling* erst kürzlich gemacht hat.

Eine Verständigung zwischen EWG und EFTA ist dringend notwendig, wenn Europa seine politische, wirtschaftliche und geistige Unabhängigkeit behaupten will. Wird nicht bald der Weg zu einem gesamteuropäischen Zusammenschluß geebnet, dann drohen Fehlinvestitionen in großem Stil, die Europa sich einfach nicht leisten kann.

Ein europäischer öffentlicher Dienst

*Von Armand Daussin**

DAS POLITISCHE PROBLEM

Das Problem der europäischen Beamten stellt sich schon seit einigen Jahren als Folge der beträchtlichen Entwicklung, welche die europäischen Institutionen genommen haben.

Es handelt sich hier in weitem Maße um ein politisches Problem und nicht, wie man manchmal glauben möchte, um ein rein technisches. Wegen der Ziele, die erreicht werden sollen, übersteigt die Schaffung eines genügend einheitlichen europäischen Beamtenkörpers bei weitem den engen Rahmen bloßer Verwaltungsmaßnahmen, einer einfachen Vereinheitlichung der Dienstbedingungen, der Methoden der Auswahl und Einstellung oder auch der Berufsinteressen der betreffenden Bediensteten. Das Wesentliche ist vielmehr, den europäischen Behörden hochqualifizierte Beamte zur Verfügung zu stellen, die großes Fachwissen und moralische Integrität vereinen und die von einem starken Glauben an die Bestimmung der Völker Europas beseelt sind. Es ist außerdem unabdingbar, daß sie fest davon überzeugt sind, der gleichen Sache zu dienen, ungeachtet der Verschiedenheit in der Entstehung, der geographischen Begrenzung und der Zuständigkeit der Institutionen, denen sie angehören.

Welches auch immer die Rechtsnatur der gegenwärtig bestehenden europäischen Organisationen ist, der Beamte, der in ihren Diensten steht, ist ein internationaler Beamter: seine Loyalität bezieht sich auf eine Mehrheit von Staaten, die zwar gemeinsame Einrichtungen besitzen, die aber bisher zu keiner neuen staatlichen Einheit zusammengewachsen sind. Auch wenn der Rahmen, in dem der europäische Beamte seine Aufgaben erfüllt, sehr verschieden ist von dem der Weltorganisationen, so ist die ursprüngliche Konzeption im Grunde doch die gleiche. Aber sie muß sich in der Anwendung und Entwicklung ständig mehr unterscheiden und sehr bald eigene Züge, ein eigenes Gesicht und ihre eigenen Gesetze entwickeln.

Es ist nicht ohne Interesse, die Entstehungsgeschichte dieser Auffassung zu verfolgen und sich ihre Ursprünge zu vergegenwärtigen. Der Begriff des internationalen Beamten ist mit dem Völkerbund entstanden. Natur und Umfang der 1919 in Angriff genommenen Aufgabe erlaubten es nicht, im Hinblick auf das Personal die gleichen Wege einzuschlagen, die man bis dahin bei den bescheidenen internationalen Organisationen vom Typ der Verwaltungsunionen gegangen war. Man war sich bereits damals der Notwendigkeit bewußt, eine Gruppe von Beamten verschiedener Staatsangehörigkeit zu schaffen, die, um dem gemeinsamen Werk einer Vielzahl von Staaten zu dienen, einem ausschließlich inter-

*) Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten stellen die persönliche Auffassung des Verfassers dar.

nationalen Treueverhältnis zu unterwerfen seien, um sie bei ihrer Amtsausübung vor der Abhängigkeit von irgendeinem Einzelstaat zu bewahren.

Wenn auch das Problem der Loyalität des europäischen Beamten gegenüber seiner Behörde äußerst wichtig ist, so ist es nicht minder das Problem der Qualität und der Fähigkeit dieses Personals; denn davon hängt es hauptsächlich ab, ob die Institution ihre Aufgabe verwirklichen kann. Wenn man verhindern will, daß die neue europäische Verwaltung bald in einen aufgeblähten, unfähigen bürokratischen Apparat ausartet, so muß man ihr die Mitarbeit von Beamten sichern, welche Gewähr bieten für echte Loyalität und Kompetenz, welche eigene Initiative mit großem fachlichem Können verbinden und welche vom Ideal der internationalen Zusammenarbeit beseelt sind.

Das ist ausschlaggebend für die Zukunft dieser Institutionen. Man muß erkennen, was das Funktionieren einer internationalen Behörde eigentlich bedeutet. Als Instrument der Zusammenarbeit mehrerer Staaten auf einem bestimmten Gebiete, muß sie bei der Verwirklichung der ihr gesetzten Ziele vor allem auf sich selbst zählen können. Der Wille der einzelnen Staaten, wie er in ihren Entscheidungen in den Organen dieser Institutionen zum Ausdruck kommt, ist nicht immer auf die Erreichung dieser Ziele gerichtet. Die Einstellung der Staaten zu den einzelnen Problemen ist fast notwendigerweise von ihren nationalen Interessen bestimmt. Es ist daher die Organisation als solche, die als Verkörperung des gemeinsamen Interesses der Staaten in einem bestimmten Bereich die konkreten Lösungen suchen, bestimmen und fördern muß; Lösungen, welche den allgemeinen Zielen der Zusammenarbeit, wie sie die Staaten vereinbart haben, entsprechen. Bedauerlicherweise werden die internationalen Organisationen, die von Natur aus eine den im gleichen Sachgebiet, aber aus einer anderen Sicht tätigen nationalen Behörden übergeordnete Einheit bilden, nicht immer in ausreichendem Maße von diesen unterstützt. So ergibt es sich auch fast zwangsläufig, daß sie sich öfters an den Abneigungen, ja fast einer gewissen Feindseligkeit nationaler Dienststellen stoßen.

Aber noch eine andere Gefahr bedroht die internationalen Organisationen: die Gleichgültigkeit, die Trägheit, der Mangel an Interesse seitens der Regierungen für ein Werk, das sie mit großer Begeisterung und großen Hoffnungen begonnen haben, dessen sie jedoch infolge von Enttäuschungen müde werden. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß internationale Organisationen gewöhnlich einige Jahre nach ihrer Entstehung eine Krise durchmachen. Geschaffen, um einem gemeinsamen Interesse zu dienen, haben sie entweder durch einen Mangel an Erfolg enttäuscht oder durch zu großen Eifer beunruhigt. Da sie nicht alle Wünsche erfüllen können, ist es unausbleiblich, daß sie enttäuschen müssen. Es ist sehr schwer, das Interesse und die Mitarbeit der Staaten auf lange Zeit für ein Werk der Zusammenarbeit zu erhalten. Es muß daher immer wieder durch nützliche und konstruktive Vorschläge erneuert werden.

Dies alles erklärt die wichtige, aber schwierige Rolle, welche die Beamten in diesen Behörden spielen. Man kann sie die Bauarbeiter eines Werkes nennen, für das die Regierungen die Architekten sind. Sie müssen, um die Lösungen zu erreichen, die dem Sinn dieser Institutionen entsprechen, viel diplomatisches Geschick zeigen, sie müssen sorgfältig vermeiden, in Streitfragen Stellung zu nehmen, die zwischen den verschiedenen nationalen Delegationen bestehen können,

sie müssen im Gegenteil versuchen, die entgegengesetzten Standpunkte einander anzunähern und brauchbare Kompromisse zu finden. Und bei allen diesen Aufgaben darf der internationale Beamte nie seine absolute Unparteilichkeit verlassen. Er muß sich immer wieder seine Unabhängigkeit gegenüber jeder einzelnen Regierung vergegenwärtigen. Er obliegt ausschließlich einer internationalen Treueverpflichtung.

Es muß auch noch hinzugefügt werden, daß die Arbeitsbedingungen, denen die Beamten der internationalen Behörden unterworfen sind, ziemlich schwierig sind. Die Organisation ist oft äußerst kompliziert. Die einfachsten Dinge erfordern manchmal einen übermäßig großen Aufwand. Alle Aufgaben sind dringend, aber es dauert lange, bis sich eine Lösung finden läßt. Die meisten Aufgaben erfordern die Einberufung von Kommissionen oder Arbeitsausschüssen; eine Frage muß oft mehrere Instanzen durchlaufen. Endlich ist auch das Problem der verschiedenen Sprachen eine Quelle zusätzlicher Schwierigkeiten. Auch in den menschlichen Beziehungen merkt man natürlich die internationale Zusammensetzung der Behörde. Der Verschiedenheit der Staatsangehörigkeit der Bediensteten entspricht eine Verschiedenheit der Ausbildung, der Traditionen, der Art, die Dinge zu verstehen und an sie heranzugehen, sowie der Arbeitsmethoden. Das ganze Arbeitsklima ist notwendigerweise anders als in nationalen Verwaltungen.

Wenn einmal die Bedeutung und Schwierigkeit der Rolle erkannt ist, welche der Beamte in der Entwicklung der internationalen Organisationen und für die Förderung des gemeinsamen Wohles zu spielen hat, dann läßt sich auch abschätzen, von welch weittragender Bedeutung das Personalproblem in diesen Behörden ist.

DIE EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN UND DIE FRAGE EINES EUROPÄISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Dieser Aspekt des Problems wurde schon vor einigen Jahren in den europäischen parlamentarischen Gremien erkannt. Bereits 1952 sah die *Beratende Versammlung des Europarats* die Gefahr, welche in der verwaltungsmäßigen Isolierung der verschiedenen europäischen Organisationen liegt, und wünschte daher die stetige Entwicklung „eines wirklich europäischen Beamtenkörpers, der das Fundament für die späteren Behörden eines geeinten Europas bilden soll".[1] Das Problem wurde also von Anfang an in seinem richtigen Ausmaß gesehen: für die Erhaltung und praktische Verwirklichung der europäischen Idee braucht man die Fähigkeit und Initiative der besten Beamten, die von ihrer Aufgabe ganz erfüllt sind.

Die Beratende Versammlung beauftragte später eine Kommission[2] mit dem Studium dieser Frage[3] und nahm mehrere Empfehlungen an, welche die Aus-

[1]) Bericht des politischen Ausschusses über die Art und Weise, wie sich die britischen Vorschläge verwirklichen lassen könnten. Doc. 21 der Beratenden Versammlung des Europarates.

[2]) Eine aus Mitgliedern des Rechtsausschusses und des Budgetausschusses bestehende Unterkommission, deren Vorsitz zunächst der frühere Oberdirektor der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets der westlichen Besatzungszonen in Deutschland, Staatssekretär a. D. Dr. Hermann *Pünder,* und seit 1958 der ehemalige Innenminister von Rheinland-Pfalz, Dr. *Zimmer,* innehat.

[3]) Abschnitt 13 des Doc. 21 vom 27. 5. 1952 und Entschließung (52) 11; Richtlinie 59 vom 22. 4. 1956.

arbeitung eines gemeinsamen Statuts für alle europäischen Behörden fordern[4] oder welche die Aufmerksamkeit auf gewisse besondere Aspekte dieses Problems lenken[5]. Sie kann daher in gewissem Sinne die Vaterschaft über die „Arbeitsgruppe für das Studium der Probleme des europäischen öffentlichen Dienstes“ — seit Juni 1959 „Beratender Ausschuß für den europäischen öffentlichen Dienst“ genannt —, über die weiter unten zu sprechen sein wird, für sich beanspruchen. Die Berichte dieses Ausschusses werden der Beratenden Versammlung zugeleitet und dienen als Arbeitsgrundlage für deren besonderen Unterausschuß. Leider sind diese Probleme noch nie Gegenstand einer großen öffentlichen Debatte in der Beratenden Versammlung gewesen.

Die *Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU)* hat ihrerseits verschiedene Male, meist gelegentlich der Haushaltsdebatten, einige Aspekte des Problems der Beamten der europäischen Organisationen behandelt. Zuletzt hat sie verschiedene — übrigens sehr fragmentarische — ihr geeignet erscheinende Maßnahmen zur Entwicklung eines europäischen öffentlichen Dienstes empfohlen[6].

Im Rahmen des *Europäischen Parlaments* wurde die Notwendigkeit erkannt, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft einen Beamtenapparat zur Verfügung zu stellen, der seine volle Kraft für diese Gemeinschaften einsetzt. Es wurde auch auf die Gefahr hingewiesen, die in einer systematischen Besetzung freier Stellen durch nationale, nur für eine bestimmte Zeit abgeordnete Beamte bestehe; das bedeute, so wurde gesagt, daß man die Konzeption eines europäischen öffentlichen Dienstes überhaupt zerstöre[7]. Ebenso hat man festgestellt, daß das Prinzip der geographischen Aufschlüsselung der Bediensteten, wenn es zu einem festen Nationalitätenproporz werde, eine Auswahl nach den besten Fähigkeiten unmöglich mache[8].

Man hat also eigentlich nur innerhalb der Beratenden Versammlung des Europarates das Problem in allen seinen Aspekten behandelt. Dies ist auch ganz natürlich, denn es ist die Aufgabe des Parlaments einer politischen Organisation, die Aufmerksamkeit auf alles zu richten, was für das Funktionieren und die Zukunft der Institutionen wichtig ist. Uebrigens ist noch erwähnenswert, daß schon einige, aus verschiedenen Ländern stammende Mitglieder der Beratenden Versammlung ihre jeweilige Regierung und ihr jeweiliges Parlament auf dieses Problem aufmerksam gemacht haben. Ein interessantes Beispiel ist die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 21. Januar 1959, in der die Notwendigkeit betont wird, bald ein gemeinsames Dienstrecht für die europäischen Beamten zu schaffen.

Diese Aktivität im Rahmen der europäischen Parlamente ist sehr wichtig, um die nötige Aufmerksamkeit der *Regierungen* auf dieses Problem zu lenken. Denn schließlich ist es Sache der Regierungen, die entsprechenden Entschlüsse zu fassen, um organisch ein einheitliches Konzept des europäischen öffentlichen Dien-

---

4) Empfehlung 136 vom 3. 5. 1957 und 214 vom 18. 9. 1959.

5) Empfehlung 155 vom 17. 1. 1958.

6) Empfehlung 26 vom 5. 7. 1958.

7) *Battaglia*, Vizepräsident der Versammlung, Sitzung vom 10. 4. 1959; vgl. auch den Bericht, den *Janssen* im Namen des Verwaltungs- und Haushaltsausschusses erstattet hat, Doc. No. 19, 1959.

8) *Dehousse*, Sitzung vom 10. 4. 1959.

stes zu verwirklichen. Die Auffassung der Regierungen zu diesem Problem entwickelt sich aber notwendigerweise langsam und ungleichmäßig. Es spiegeln sich darin das Zögern in der Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit und die Tatsache, daß das Verantwortungsgefühl eines jeden Staates für eine gemeinsame internationale Aufgabe weniger stark ist als für nationale Erfordernisse. So wacht zwar jeder Staat sorgfältig darüber, daß seine nationale Verwaltung gut organisiert ist — die meisten europäischen Staaten verfügen über einen ausgezeichneten Beamtenapparat —, aber er interessiert sich viel weniger für dieses Problem, wenn es sich im Rahmen der internationalen Institutionen stellt, denen er angehört. Das Interesse, das die einzelnen Staaten zeigen, ist übrigens sehr verschieden, und es bestehen beträchtliche Unterschiede in der Auffassung über die besten Lösungen. Die Tatsache einer gewissen Entwicklung, die man dennoch schon feststellen kann und auf die noch näher eingegangen werden soll, ist aber ein ermutigender Faktor. Sobald eine genügende Anzahl von Regierungen wirklich von der Wichtigkeit des Problems überzeugt ist, macht sich ihr Einfluß in den leitenden Organen der einzelnen Institutionen für geeignete Lösungen geltend.

GRUNDPRINZIPIEN FÜR DIE GESTALTUNG EINES EUROPÄISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Wie soll nun dieser europäische öffentliche Dienst gestaltet werden, welche sollen seine Grundprinzipien sein? Es wäre falsch, wollte man ihn sich ganz einheitlich und gleichsam aus einem Guß vorstellen, denn die einzelnen Organisationen sind verschieden in ihrer Natur, in ihrer Zusammensetzung, sie haben verschiedene Arbeitsweisen, und jede stellt eine eigene Individualität dar. Die Lösung des Problems liegt eher in der Schaffung eines lockeren, aber durchdachten Systems, das gewisse fundamentale Grundsätze vermittelt und einen genügend homogenen europäischen Beamtenkörper heranbildet, der den geistigen und fachlichen Anforderungen des öffentlichen Dienstes entspricht und der den bisherigen dauernden Wechsel und die Augenblickslösungen durch einen geordneten Aufbau mit gesunden Traditionen ersetzt.

Die Homogenität muß auf drei, übrigens eng zusammenhängenden Gebieten bestehen: auf geistigem, fachlichem und beruflichem Gebiet. Es sind die gleichen Elemente, auf denen auch der nationale öffentliche Dienst beruht. Dieser erhält seine Einheitlichkeit durch gewisse Grundprinzipien und gemeinsame Eigenschaften: gleiche Pflichtauffassung und einheitliche Konzeption des öffentlichen Dienstes; gleiche Anforderungen für ähnliche Aufgaben und einheitliche Auswahlmethoden; endlich eine genau geregelte Laufbahn, für die folgende Merkmale kennzeichnend sind: Einheitlichkeit der Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen, der Beförderung und der rechtlichen Garantien. Aus diesem allgemeinen Rahmen können sich dann die verschiedenen Zweige des öffentlichen Dienstes entwickeln, die manchmal gewisse Sonderrechte besitzen und innerhalb deren sich die Beförderung der Beamten abspielt, ohne daß jedoch diese Eigenheiten und Unterschiede der Homogenität des öffentlichen Dienstes schaden.

So sollte es, mutadis mutandis, auch beim internationalen öffentlichen Dienst sein.

Diese verschiedenen Elemente müßten natürlich nun genauer untersucht werden; doch würde dies den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Es soll daher nur ganz kurz ihr Inhalt umrissen werden. Zuerst braucht man eine einheitliche geistige Konzeption, die das Verhalten der Beamten regelt und die einstimmig von allen Regierungen und Institutionen anerkannt sein muß. Ihre beiden Grundelemente sind erstens eine internationale Verpflichtung und zweitens das Bewußtsein der Gemeinsamkeit, trotz der Verschiedenheit der Institutionen.

Unabdingbare Grundforderung ist, daß der europäische Beamte bei der Ausübung seines Dienstes völlig von der Abhängigkeit von einem Staate, auch seines Heimatstaates, bewahrt bleibt und ausschließlich der Gesamtheit der Mitgliedstaaten verpflichtet ist. Wollte man dies leugnen oder abschwächen, so würde man den Begriff eines europäischen öffentlichen Dienstes überhaupt aufgeben. Dieser ist nur möglich und kann sich entwickeln, er kann sein Ziel und seine Vollendung nur erreichen, wenn seine Mitglieder ihre Verantwortung für die europäischen Aufgaben fühlen, das heißt wenn sie sich voll bewußt sind, daß ihre Aufgabe darin besteht, gemeinsam die Lösung zu suchen und zu finden, die dem Geist und dem Ziel der Institution entspricht.

Andererseits darf ihn seine Loyalität gegenüber seiner eigenen Behörde nicht vergessen lassen, daß alle europäischen Organisationen dem gleichen Ziel dienen, daß alle ein gemeinsames Ideal anstreben. Eine ideologische Spaltung der Welt der europäischen Beamten, die sich beispielsweise aus der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten ergeben könnte, würde der europäischen Idee schweren Schaden zufügen. Man muß alles tun, um dies zu verhindern. Das kann nicht genügend betont werden.

Auf fachlichem Gebiete muß das Ziel sein, den Behörden Beamte zur Verfügung zu stellen, die für gleiche Aufgaben ähnliche Ausbildung und gleiche Kenntnisse haben. Hierbei ergibt sich sofort das schwierige Problem der Auswahl. Es bestehen darüber verschiedene Auffassungen. Sollen die Institutionen — natürlich unter Beachtung des Prinzips einer proportionalen Verteilung auf die einzelnen Staaten — frei aus den betreffenden Kreisen die Personen auswählen dürfen, welche sie für die geeignetsten halten, oder sollen sie, im Gegensatz dazu, sich systematisch an die nationalen Beamten wenden, welche dann zu ihrem Dienst abgeordnet werden? Keines der beiden Systeme ist, allein gesehen, voll befriedigend, und man muß zweifellos beide Methoden im richtigen Verhältnis anwenden. Die Methode der Abordnung nationaler Beamter ist oft, besonders bei Gründung einer Organisation, das einzig praktische System, zumindest für die Besetzung von Schlüsselpositionen. Außerdem hat eine derartige gegenseitige Durchdringung der nationalen und internationalen Verwaltung für beide Seiten Vorteile, besonders aber in Hinsicht auf die Entwicklung der europäischen Idee innerhalb der nationalen Behörden. Aber eine Verallgemeinerung dieses Systems brächte schwere Nachteile, denn sie würde eher in einer Nebeneinanderstellung nationaler Einheiten, als in der Bildung eines wirklich einheitlichen Beamtenkörpers enden, dessen Charakteristikum eine europäische Verpflichtung sein soll.

Ein wesentlicher Schritt vorwärts auf dem Wege zu einem wirklich europäisch öffentlichen Dienst wäre an dem Tag getan, an dem man einen großen Teil der Stellen mit jungen Bewerbern besetzen könnte, die durch einen Wettbewerb aus-

gewählt wurden und die unter den Organisationen nach deren jeweiligem Bedürfnis verteilt und dort unter dem Ziel einer europäischen Verwaltung ausgebildet werden. Diese Methode würde gleichzeitig erlauben, dem Prinzip der proportionalen geographischen Verteilung der Posten in vernünftigem Maße Rechnung zu tragen. Dieses Prinzip ist eine verständliche politische Forderung, die sich aus der Natur dieser Organisationen selbst ergibt, aber seine Folgen können, je nachdem, wie es praktisch verwirklicht wird, vorteilhaft oder nachteilig sein. Zweifellos ist man noch sehr weit von diesem Idealzustand entfernt.

Auf beruflichem Gebiete wäre es nötig, eine geregelte Laufbahn für die Beamten zu schaffen. Die Dienstlaufbahn bildet den großen Rahmen, in dem sich das berufliche Leben des Beamten abspielt. Die Laufbahn ist eine Einheit organisch geregelter Bestimmungen, die aus dem Berufsleben ein geordnetes harmonisches Ganzes machen. Sie ist das Kennzeichen eines echten Verwaltungssystems. Wenn sie fehlt, bleibt nur eine Reihe von individuellen Posten in einem System, in dem Improvisation, Ungeregeltheit und Unsicherheit die Regel bilden. Der Begriff der Laufbahn beruht auf folgenden Grundelementen: eine genügende Stabilität des Dienstes, ein geordnetes Beförderungssystem, wohldurchdachte Dienstvorschriften und endlich gewisse rechtliche Sicherungen, welche die Beachtung der Vorschriften auf diesem Gebiete garantieren.

ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN REGIERUNGEN UND ORGANISATIONEN

Zur Erreichung der aufgezeigten Ziele ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Organisationen unbedingt notwendig. Sie kann in verschiedener Form erfolgen, sie kann mehr oder weniger eng sein oder mehr oder weniger ausgeprägt. Wenn die drei Gemeinschaften der Sechs ein gleiches Dienstrecht hätten und in Personalfragen eng miteinander und mit den Regierungen zusammenarbeiten würden, so wäre schon der Anfang zu einem einheitlichen europäischen öffentlichen Dienst, beschränkt auf die Einrichtungen der Sechs, gemacht.

Hinsichtlich aller europäischen Institutionen stellt der *Beratende Ausschuß für einen europäischen öffentlichen Dienst* den ersten Schritt der Regierungen und der Organisationen dar, die Probleme der Personalverwaltung gemeinsam zu studieren[9].

Der Ausschuß besteht aus Vertretern der europäischen Organisationen, die sich zur Mitarbeit entschlossen haben, und aus Experten der Regierungen, die daran interessiert sind. Was die Organisationen anbetrifft, so ist der Ausschuß vollzählig. Alle europäischen Organisationen sind vertreten, und die meisten nehmen aktiv an den Arbeiten teil[10].

Andere Organisationen nehmen als Beobachter teil. In Wirklichkeit ist kein großer Unterschied, da alle Delegierten der Organisationen an den Arbeiten nur als Experten teilnehmen und in keiner Weise ihre Organisation verpflichten.

---

[9]) Die Arbeitsgruppe zum Studium der Probleme des europäischen öffentlichen Dienstes wurde durch Entschließung vom 12. Oktober 1959 ins Leben gerufen; sie wurde später in einen beratenden Ausschuß umgewandelt.

[10]) Folgende Organisationen nehmen teil: Europarat, Europäischer Wirtschaftsrat, Montanunion, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Euratom, Westeuropäische Union, Nordatlantikpakt-Organisation, Europäischer Rat für Kernforschung, Rat für Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens, Rheinschiffahrt-Kommission.

Was die Regierungsexperten, die die Mitgliedstaaten des Europarats in den Beratenden Ausschuß entsenden, betrifft, so ist es schon schwieriger zu sagen, in welchem Maße sie die Meinung ihrer Regierungen ausdrücken.

Nach den Bestimmungen seines Auftrags soll der von dem Ausschuß zu erstellende Bericht folgende Themen umfassen: Vereinheitlichung des Dienstrechts durch Ausarbeitung eines Musterstatuts, Schaffung gewisser gemeinsamer Einrichtungen für mehrere Organisationen (Pensionskasse, Uebersetzerdienst . . .) und den Abschluß von Sonderabkommen unter einigen Organisationen auf dem Gebiete des Personalwesens.

Die bisher fertiggestellten drei Berichte[11] betreffen: allgemeine Aspekte des Problems, Konzeption des europäischen öffentlichen Dienstes und die zu seiner Verwirklichung notwendigen Maßnahmen; Statut der Vorrechte und Befreiungen der Beamten der Organisationen (Immunitäten); das Problem der geographischen Aufschlüsselung des Personals; ein System der gleichwertigen Berufsgruppen der Bediensteten; Auswahlmethoden; Ausbildungsprobleme; Alters- und Versorgungskasse. Ein vierter Bericht, der demnächst erscheinen wird, wird sich mit der Beurteilung der Beamten und mit den Beförderungs- und Aufstiegsprinzipien befassen.

Hier soll keine Analyse der verschiedenen Berichte des Beratenden Ausschusses gegeben werden. Für den, der sich für die technischen Einzelheiten des Problems interessiert, sei auf die Berichte selbst verwiesen; am Ende eines jeden Berichts ist die Ansicht des Ausschusses klar und übersichtlich zusammengefaßt.

Gegenwärtig beschäftigt sich der Beratende Ausschuß mit der Ausarbeitung eines Musterstatuts, das Anfang 1961 vorliegen dürfte. Es wird eine allgemeine Grundlage bilden, auf der die einzelnen Organisationen aufbauen können und von dem sie sich anregen lassen können bei der Ausarbeitung ihrer eigenen Personalstatuten. Je nach dem Maße, in dem sie davon Gebrauch machen, werden sie ihr Dienstrecht mehr oder weniger einheitlich regeln. Ein besseres und vollkommeneres Ergebnis könnte nur dann erreicht werden, wenn alle Regierungen sich entschließen könnten, auf geeignetem Wege ein für alle Behörden einheitliches Dienstrecht anzunehmen.

Dies wäre ein entscheidender und begrüßenswerter Schritt auf dem Wege zu dem Ziel, das hier aufgezeichnet wurde. Die europäischen Institutionen können gewiß manches durch Zusammenarbeit erreichen. Aber es liegt an den Regierungen, die ihre Schöpfer sind, den Anstoß dazu zu geben. Sie sind es letzten Endes, welche den Schlüssel zur Lösung dieses Problems besitzen, denn sie sind es, welche allein die endgültige Entscheidungsbefugnis haben.

Europa entsteht allmählich, unter Rückschlägen, mit Verzögerungen, bei Meinungsverschiedenheiten über die Mittel, aber mit Stetigkeit. Dieser Bau Europas ist eine dauernde Aufgabe, ist ein Werk, das auf vielen Gebieten schon zu wachsen begonnen hat. Es braucht nun Talent und festen Glauben, um die unzähligen Schwierigkeiten auf seinem Wege zu überwinden. Es ist nötig, daß alle, die daran arbeiten und die manchmal gezwungen sind, verschiedene Wege einzuschlagen, um das gleiche Ziel zu erreichen, sich letzten Endes im geistigen Ziele einig sind.

[11]) Abgedruckt in den Drucksachen 717, 912 und 1013 der Beratenden Versammlung des Europarats.

Informationsgrundlagen über die weltpolitische Entwicklung

Die Jahrbücher des „London Institute of World Affairs"

Von Curt Gasteyger

„The Year Book of World Affairs". Published under the Auspices of the London Institute of World Affairs (Hrsg. George W. *Keeton* and Georg *Schwarzenberger*), London 1958—1960, Band 1958: XVIII + 471 S.; Bd. 1959: XIX + 497 S.; Bd. 1960: XX + 496 S.

Das *London Institute of World Affairs*, ursprünglich das Forschungsinstitut des 1932 gegründeten „New Commonwealth Movement", wurde 1939 eine unabhängige Forschungs- und Lehrstätte. Diese Entstehung aus einer auf das weltweite Commonwealth gerichteten Bewegung hatte zur Folge, daß man das Institut nie als eine spezifisch englische Einrichtung betrachtete und darum von allem Anfang Persönlichkeiten wie Salvador *de Madariaga*, William E. *Rappard* und Ernst *Jackh* in seine leitenden Gremien berufen konnte. Hieraus erklärt sich auch der geographisch nicht begrenzte Einzugsbereich der Forschungsaufträge im allgemeinen und die entsprechend weite Aufgabenstellung und tatsächliche Gestaltung der seit 1947 herausgegebenen Jahrbücher der Weltpolitik im besonderen. Von ihnen sollen die drei aus den Jahren 1958, 1959 und 1960 stammenden Bände angezeigt werden.

Um es vorwegzunehmen: Diese Jahrbücher sind gerade durch ihre umfassende, nicht von einer nationalen Betrachtungsweise eingeengte Berichterstattung eine außerordentlich wertvolle Bereicherung der Reihe der regelmäßig erscheinenden Jahrbücher zur internationalen Politik. Sie unterscheiden sich beispielsweise von dem vom Royal Institute of International Affairs herausgegebenen „Survey" oder dem Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik dadurch, daß sie nicht eine in sich abgeschlossene Analyse des weltpolitischen Geschehens innerhalb eines bestimmten Zeitraumes geben, sondern vielmehr eine Anzahl voneinander unabhängiger Abhandlungen über spezifische Probleme der internationalen Politik und ihrer Grundlagen enthalten. Damit wird bewußt auf eine Interpretation des weltpolitischen Geschehens verzichtet und das Schwergewicht auf eine Analyse oder Darstellung einzelner Aspekte von räumlich oder sachlich begrenzten Gebieten gelegt. Vom redaktionellen Standpunkt aus bedeutet die Entscheidung für eine solche Art der Präsentation politisch, strategisch oder wirtschaftlich bedeutsamer Entwicklungen zweifellos eine Erleichterung. Sie setzt allerdings den Verzicht auf eine auf den Gesamtzusammenhang der aktuellen Weltpolitik bezogene Bewertung der wesentlichen Strukturveränderungen und Kräftever-

schiebungen voraus, wie sie durch die wachsende Interdependenz des politischen Geschehens immer notwendiger wird. Ein derartiger Verzicht könnte deshalb sicher als Schwäche der hier anzuzeigenden Jahrbücher betrachtet werden, wenn nicht gleichzeitig die bereits erwähnte zweite Art von Jahrbüchern bestünde, die ihrerseits diese allgemeinen Zusammenhänge besonders berücksichtigen und interpretieren. So haben sich die Herausgeber Prof. *Keeton* und Dr. *Schwarzenberger* durchaus zu Recht entschlossen, mit ihren Bänden nicht in Konkurrenz mit dem ausgezeichneten „Survey" zu treten, sondern ihn durch eine regelmäßig erscheinende Sammlung von Einzelmonographien und -analysen aufs beste zu ergänzen. Sie schufen auf diese Art eine zuverlässige und wegen ihrer objektiv-nüchternen Betrachtungsweise um so wertvollere Orientierung über bestimmte Fragen, wie sie die zweite Art von Jahrbüchern wiederum nicht oder doch nur teilweise zu geben vermag. Durch diese sich gegenseitig ergänzende Aufgabenteilung werden die beiden Jahrbucharten zu einer ausgezeichneten Grundlage für die Information über die weltpolitische Entwicklung.

Die Herausgeber haben sich, wenigstens nach den vorliegenden drei Bänden zu schließen, eine weitgehende Freiheit in der Wahl der zu behandelnden Themen bewahrt. Ohne Zweifel werden sie bei der Planung der Bände Entscheidungen über Schwerpunkte des politischen Geschehens zu treffen und die Bedeutsamkeit künftiger Entwicklungen abzuschätzen haben. In den drei Bänden 1958—1960 finden sich so — wohl kaum zufällig — vor allem zwei Bereiche besonders berücksichtigt, die auch unter sich eng miteinander verknüpft sind: Wirtschaftsprobleme und Entwicklungsländer. Außerdem — und das erscheint uns sehr verdienstvoll — legen die Herausgeber offensichtlich auf eine regelmäßige Beschäftigung mit den wissenschaftlichen Grundlagen der internationalen Politik großen Wert. Der Band 1958 bringt beispielsweise einen Aufsatz von Prof. Harold *Laswell* über das Studium der internationalen Beziehungen, Band 1959 befaßt sich in drei Beiträgen mit grundsätzlichen Themen der politischen Wissenschaften: Max *Beloff* zeigt den Föderalismus als Modell für eine internationale Integration, das sich bisher aber — mit Ausnahme der Schweiz — vorwiegend im angelsächsischen Raum findet, Kenneth W. *Thompson* untersucht einige Grundzüge der amerikanischen Haltung zur internationalen Politik, und Georg *Schwarzenberger* führt die bereits in seinem bekannten Werk „Power Politics" aufgenommenen Gedanken zur „Hegemonial Intervention" in sehr anregender Weise näher aus. Ebenfalls drei in dieses wissenschaftlich-theoretische Feld gehörende Abhandlungen bringt der erst vor kurzem erschienene Band 1960: Morton *Kaplan* („Theoretical Inquiry and the Balance of Power"), Joseph *Frankel* („Rational Decision-Making in Foreign Policy") und Alix *Strachey* („The Psychology of Nationhood"). Gerade bei diesen aus offenbar verschiedenen Schulen stammenden Beiträgen läßt sich eine gewisse Heterogenität der Wertmaßstäbe und des „approach" nicht übersehen — eine Schwäche, die sich naturgemäß stets bei einer Anzahl verschiedener, einer straffen redaktionellen Führung nicht unterstellter Autoren bemerkbar macht. Der eine oder andere Aufsatz erscheint uns für ein solches Jahrbuch außerdem schon fast zu abstrakt. Dort aber, wo sie Motive und Wesensmerkmale des außenpolitischen Verhaltens und die sie konstituierenden Faktoren untersuchen, tragen sie Ausgezeichnetes zur Erhellung dieses immer noch vernachlässigten Zweiges der „Political Science" bei.

Die geschichtlich und durch die jeweils gegebene Umwelt bedingte Einstellung einzelner Völker und Nationen zu außenpolitischen Fragen (etwa bei *Thompson*, American Approaches to International Politics, Band 1959) ist ungemein aufschlußreich für das Verständnis der tatsächlich realisierten Außenpolitik. Aehnliches gilt auch für die ideologische Seite, deren besonders starker Einfluß sich bei der Formulierung der außenpolitischen Ziele der kommunistischen Staaten zwar nie genau, aber immerhin an vielen Beispielen nachweisen läßt. Dies wird negativ besonders sichtbar im Falle ihres Versagens als integrierendes Element innerhalb des Ostblocks, wie es sich anläßlich der Herbstereignisse von 1956 nachweisen läßt (analysiert von *Lowenthal*, Band 1958). Die Hemmungen und Einschränkungen ebenso wie die irrationalen, weil gefühlsbestimmten Reaktionen der Bevölkerung, die die westliche Außenpolitik infolge ihres Oeffentlichkeitsprinzips in Rechnung ziehen muß, zeigen sich besonders deutlich in der Haltung einmal gegenüber dem kommunistischen Block, vor allem in der Frage des „Osthandels" (so: Susan *Strange*, The Strategic Trade Embargoes: Sense or Nonsense? Band 1958) und zum zweiten bei der Diskussion um die Wirtschaftshilfe für Entwicklungsländer (vgl. A. G. *Dickinson*, Technical Assistance and Idealism, Band 1958). Wo auf der einen Seite wirtschaftliche Interessen die politischen Bedenken wegen der möglichen Gefahren eines Handels mit dem Ostblock überdecken, spielt andererseits bei der Haltung gegenüber den Entwicklungsländern die menschlich-psychologische Seite eine nicht zu unterschätzende Rolle. Gerade deshalb ist dann die Enttäuschung oder gar Erbitterung um so größer, wenn die „Entwicklungshilfe" trotz bester Absichten bei den Empfangenden oftmals zu ablehnenden oder feindlichen Reaktionen führte oder noch führt. Der Grund hierfür ist einmal der Mangel an psychologischem Einfühlungsvermögen der „beati possidentes" in die Lage der von ihnen Beschenkten, zum andern aber ganz einfach die Unkenntnis der tatsächlichen und meist außerordentlich komplexen Verhältnisse und Vorstellungen in diesen Ländern. Man unterschätzt — aus verständlichen Gründen — leicht die dort zu findende neue Art von Nationalismus und Nationsbewußtsein; vielleicht verkennt man sogar die Notwendigkeit der staatsbildenden Funktion des Nationalismus, der unter den gegebenen Umständen zunächst vielfach von negativen Impulsen getragen wird (vgl. Alix *Strachey*, The Psychology of Nationhood, Band 1960). Oder es handelt sich ganz einfach um die Unterschätzung oder falsche Einschätzung der einzelnen Völker und ihrer Führer, ihrer Handlungsmotive und Absichten (aufschlußreiche Beiträge hierzu sind: William H. *Lewis*, North Africa in Ferment; George *Kirk*, The Middle Eastern Scene; Virgil *Salera*, Economic Relations Between the United States and Latin America; alle in Band 1960; sowie Sir John *Troutbeck*, Stresses Within the Arab World, Band 1958). Die soziale Dynamik dieser Länder schafft nicht nur innenpolitische Probleme, wie sie beispielsweise durch die Entstehung neuer Schichten, die Entwurzelung des Bauerntums, die Engpässe einer Planwirtschaft oder die Neigung zu autoritären Staatsformen hervorgerufen werden (vgl. F. *Parkinson*, Social Dynamics of Underdeveloped Countries, Band 1960), sondern wirkt sich fast automatisch auch auf das außenpolitische Verhalten des betreffenden Staates aus. Dies geht sehr anschaulich aus den beiden Beiträgen von Lord *Birdwood* über Pakistan und Werner *Levi* über Indien in der Weltpolitik hervor (vgl. auch den guten Artikel von C. H. *Alexandrowicz* über die staatliche Organisation Indiens, alle drei Beiträge in Band 1958); beide Staaten,

obgleich dem Commonwealth zugehörig und durch eine gemeinsame Vergangenheit bis 1947 verbunden, vertreten außenpolitisch zwei sehr unterschiedliche Positionen.

Daß nicht nur auf politischem, sondern auch auf wirtschaftlichem Gebiet Divergenzen und Probleme innerhalb des Commonwealth und, damit einhergehend, des Sterling-Blocks bestehen, zeigt der Beitrag von Susan *Strange* (The Commonwealth and the Sterling Area, Band 1959). Hier wird vor allem Großbritanniens Stellung innerhalb dieses Blocks in Zusammenhang mit seinem politischen Geltungsanspruch gebracht, der wiederum erst im Rahmen der atlantischen Allianz seine richtigen Proportionen erhält. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Stellung Großbritanniens zu den europäischen Einigungsbestrebungen im allgemeinen (vgl. F. *Parkinson*, European Integration: Obstacles and Prospects, Band 1959), sondern — aktueller denn je — besonders zu den beiden Wirtschaftsgruppen EWG und EFTA (vgl. G. D. N. *Worswick*, Britain, the Common Market and the Free Trade Area, Band 1958). Gleichsam als Gegengewicht stellt Margaret *Dewar* die Entwicklung der Wirtschaftszusammenarbeit im Ostblock dar (Band 1959), die in den letzten Jahren, etwa seit 1957, eine Akzentverschiebung in Richtung auf eine verstärkte Arbeitsteilung erfahren hat. Die von außen an Großbritannien herankommenden Probleme und Aufgaben reflektieren sich auch in der veränderten Haltung der beiden großen britischen Parteien, deren Erkenntnis der Notwendigkeit neuer Formen internationaler Zusammenarbeit in manchen Punkten eine Annäherung gebracht hat (vgl. F. S. *Northedge*, Parties and Foreign Policy in Britain, Band 1960).

Die Vielfalt der in die Jahrbücher aufgenommenen Themen spiegelt sich schließlich in Beiträgen zu militärstrategischen (z. B. Sir John *Cowley*, Future Trends in *Warfare*, Band 1960), völkerrechtlichen (z. B. D. H. N. *Johnson*, The Geneva Conference on the Law of the Sea, Band 1959) und regionalpolitischen (z. B. Raymond E. *Lindgren*, International Co-Operation in Scandinavia, Band 1959) Problemen wider. Dem fügt sich — und dies verdient ganz besonders empfehlende Erwähnung — jeweils eine ungemein reiche Bibliographie („Reports on World Affairs") an, in der Hunderte von Neuerscheinungen aus den Gebieten der Wirtschaft, der internationalen Organisationen, des Völkerrechts, der Politik, der Soziologie usw. in Sachgruppen zusammengefaßt besprochen werden — eine Fundgrube und anregende Lektüre für jeden interessierten Leser. So findet er in den Jahrbüchern des Institute of World Affairs einen zuverlässigen und vielseitigen Vermittler, der ihm in der Fülle des politischen Geschehens jedes Jahr wieder den einen oder anderen wesentlichen Zusammenhang erhellt und neue Einsichten eröffnet.

Probleme der wirtschaftspolitischen Neuordnung in Polen

Von Georg W. Strobel

KONZEPTIONEN UND MASSNAHMEN VOR DEM OKTOBERUMSCHWUNG

Als Zeitpunkt für die wirtschaftspolitische Neuordnung in Polen wird in der Regel das VIII. Plenum des ZK der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei (PZPR) vom Oktober 1956 und die damit eingeleitete „Zweite Aera Gomulka" angesetzt. Diese auch im Westen anzutreffende Ansicht wird in Polen nur zu gern zur Schaffung eines kaum gerechtfertigten Mythos um den Zentralsekretär der polnischen Kommunisten, Wladyslaw *Gomulka*, benützt. In Wirklichkeit sind aber schon lange vor dem Oktober 1956 wesentliche Konzeptionen zur wirtschaftlichen Neuordnung Polens entwickelt worden, die auch bereits durch entsprechende wirtschaftliche Maßnahmen unterbaut wurden:

1. Bereits im Juni 1955 erfolgte die erste Delegation von Kompetenzen der zentralen Planungsinstanzen an untergeordnete Organe; ihr folgte im August 1956 eine Delegation von Rechten, die bislang nur von Ministern oder sogar stellvertretenden Ministerpräsidenten ausgeübt worden waren.

2. Ab Mitte August 1956 erfolgte eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse für staatliche Investitionen, indem den Volksräten entsprechende Kompetenzen übertragen wurden.

3. Anfang Oktober 1956 wurden die Rechte der territorialen Selbstverwaltungskörper, der Volksräte, in Verwaltung von Industrie und Landwirtschaft in einem so großen Maße erweitert, daß diese Regelung bis Anfang 1958 als ausreichend angesehen wurde.

4. Schon im Herbst 1955 wurden im Ressortbereich einiger Ministerien die Rechte der Betriebsdirektoren erweitert; Anfang April 1956 erfolgte sodann eine generelle und allgemeingültige Regelung.

5. Bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1956 kam es zur spontanen Bildung von Arbeiterräten; sie wurden nicht nur geduldet, sondern bis zu einem gewissen Grade sogar gefördert.

6. Das Handwerk wurde überall dort, wo es genossenschaftlich organisiert war, Ende August 1956 dezentralisiert, während es im privaten Sektor Mitte September 1956 durch die Anerkennung der Handwerkskammern als Organe der wirtschaftlichen und berufsständischen Selbstverwaltung staatliche Förderung erhielt.

7. Anfang 1956 setzte bereits eine vereinzelte Auflösung landwirtschaftlicher Kollektive sowie die Gründung der damals ideologisch noch nicht sanktionierten „Bauernzirkel" ein, ohne daß dagegen eingeschritten wurde.

Alle diese Maßnahmen waren richtungweisend für die zweite Regierungszeit Gomulkas. Genau gesehen, ist also nicht Gomulka der eigentliche Initiant und Exponent der wirtschaftspolitischen Neuordnung Polens und damit der Abkehr vom Stalinismus. Da einige der wirtschaftspolitischen Ideen und der darauf

beruhenden Maßnahmen bereits auf seine erste Regierungszeit (1945—1948) zurückgehen, ist er immerhin mittelbar dafür verantwortlich. Dies gilt in erster Linie für die Agrarwirtschaft. Gomulkas Verdienst dürfte darin liegen, daß die bisher unkoordinierten Einzelmaßnahmen zu einem einheitlichen „polnischen Wirtschaftsmodell“ zusammengefaßt und entsprechend aufeinander abgestimmt wurden. Ausgangspunkt für diese Reform war die Ueberlegung, daß nur ein in sich geschlossenes System von Reformen jenen Erfolg garantieren könne, der den bisher isoliert durchgeführten Maßnahmen weitgehend versagt geblieben war. Es ist Gomulka auch gelungen, daß durch seine Bemühungen einige spezifische wirtschaftspolitische und soziologische Gegebenheiten Polens stärker als bisher berücksichtigt wurden. Allerdings ging seine Absicht nicht in erster Linie dahin, größere Freiheit und größeren Wohlstand zu schaffen, sondern — wie er dies schon einmal während des Krieges getan hatte — den polnischen Kommunismus abermals vor dem bevorstehenden Zusammenbruch zu retten. Es waren somit durchaus reale politische und ideologische Gründe, die Gomulka bewogen, eine in sich geschlossene wirtschaftliche Neuordnung in Polen anzustreben.

ZUM WESEN DES „POLNISCHEN WIRTSCHAFTSMODELLS“

Infolge der Verabsolutierung politischer Leitsätze und einer wachsenden Bürokratisierung zeigten sich die staatlichen Lenkungsorgane des kommunistischen Polens schon bald den Erfordernissen der sich ständig entwickelnden Volkswirtschaft nicht mehr gewachsen. Schon im Jahre 1955 wurde in Polen die Notwendigkeit einer ökonomisch rationelleren, die vorhandenen Mittel intensiver nutzenden Wirtschaftspolitik erkannt. Diese Erkenntnis bedingte aber neue Organisations- und Ordnungsprinzipien, die mit Hilfe des „polnischen Wirtschaftsmodells“ verwirklicht werden sollten. Nach diesem Modell sollten, bar jeder dogmatischen Enge, alle Aktionsparameter nach den grundlegenden Gesichtspunkten einer rationalen und optimalen Wirtschaftsentwicklung gewählt werden. Die Maßnahmen zur Erreichung einer wirtschaftspolitischen Neuordnung während der Uebergangsphase vom Kapitalismus zum Kommunismus mußten weitgehend experimentellen Charakter tragen: dies einmal deshalb, weil ein derartiges, an kein Dogma gebundenes sozialistisches Wirtschaftsmodell nicht bestand, zum anderen, weil die Grundkonzeption eines sozialistischen Wirtschaftssystems natürlich nicht in Frage gestellt werden durfte. Polen beschritt somit völliges Neuland. Als es sich für ein neues Wirtschaftsmodell entschied, war es damit allen anderen Ostblockstaaten weit voraus. Die mannigfachen Schwierigkeiten, die sich später ergaben, waren zumeist Ueberbleibsel aus der Periode der wirtschaftlichen Unterentwicklung, wie beispielsweise der Mangel an Fachleuten. Sie führten dazu, daß im weiteren Verlauf der Entwicklung Polen von den anderen Volksdemokratien wieder überholt wurde, so vor allem von der Tschechoslowakei. Die in wirtschaftstheoretischer Hinsicht immer noch „avantgardistische“ Rolle Polens ging damit auf der Ebene der praktischen Wirtschaftspolitik verloren. Trotzdem bleibt der „polnische Weg“ von Interesse, nicht nur, weil er auf manchen Gebieten anders verläuft, als vorausgesehen werden konnte, sondern weil er als Konzeption auch heute noch keine endgültige Form gefunden hat.

WIRTSCHAFTSLENKUNG UND WIRTSCHAFTSPLANUNG

Die Reformen im Bereich der Wirtschaftslenkung erfolgten auf zwei Ebenen:

1. durch den Abbau des riesigen Verwaltungsapparates und

2. durch Delegierung von Kompetenzen der Zentralinstanzen an untergeordnete Behörden.

Bereits wenige Wochen nach dem VIII. Plenum der PZPR vom Oktober 1956 wurde ein allgemeiner Abbau der Verwaltung verfügt. Die Zahl aller Zentralbehörden — von denen die meisten dem wirtschaftlichen Sektor zugeordnet waren — ging in den Jahren 1956 bis 1958 von rund 1100 auf rund 600 zurück; die Zahl der Etatstellen in diesen Behörden sank um 47 vH und in den territorialen Selbstverwaltungen, den Volksräten, um 20 vH. Entsprechend verringerten sich auch die Verwaltungskosten von Staat und Gemeinden in erheblichem Maße.

Durch die Delegierung von Kompetenzen der Zentralbehörden an die untergeordneten Instanzen entstanden zwei Ebenen der Wirtschaftsverwaltung: 1. die territoriale Verwaltung und 2. die nunmehr aufgeteilte Zentralverwaltung.

Die *territoriale Wirtschaftslenkung* fand ihre gesetzliche Regelung durch das Gesetz vom Januar 1958, durch das die Volksräte an der Lenkung der Planung der ihnen unterstellten örtlich wichtigen Industrie-, Gewerbe-, Landwirtschafts- und Handelsunternehmungen beteiligt wurden. Sie erhielten damit wichtige Leitungs-, Koordinierungs- und Kontrollrechte der Zentralinstanzen, was eine beträchtliche territoriale Dezentralisierung zur Folge hatte. Die Uebernahme dieser Rechte verwandelte die Volksräte aus bisher rein administrativ tätigen Organen in Institutionen mit wirtschaftlichem Charakter und wirtschaftlichen Aufgaben.

In Anwendung des Grundsatzes von der *aufgeteilten Zentralverwaltung* wurden auch die weiterhin zentral gelenkten Unternehmungen Mitte April 1958 konzernartigen Industrievereinigungen unterstellt. An Stelle der bisher 191 Zentralverwaltungen wurden jetzt 141 Vereinigungen geschaffen, deren Aufgabenstellung primär wirtschaftlicher Natur ist. Ihre Tätigkeit soll nach den Prinzipien der Rentabilität erfolgen und konkurrenzwirtschaftliche Züge tragen; infolge der koordinierenden und administrativen Funktionen haften diesen Vereinigungen vorerst aber noch Elemente der früheren administrativen Branchen-Zentralverwaltungen an. Die schon Mitte November 1956 verliehenen und Mitte Februar 1960 neugefaßten Rechte der Unternehmungen dürfen von den Vereinigungen grundsätzlich nicht angetastet werden. Je nach der Branche oder den wirtschaftlichen Erfordernissen kann jedoch ein verschiedener Grad von zentralistischer Einflußnahme erlaubt sein. So ist vorgesehen, daß zentralistisch-dirigistische Tendenzen immer dann geltend gemacht werden, wenn sich aus wirtschaftlichen Gründen eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung aufdrängt.

Die einschneidendste Aenderung der Wirtschaftsplanung ist darin zu erblicken, daß Mitte November 1956 die „Staatliche Kommission für Wirtschaftsplanung" durch eine nur beratende und keinerlei Weisungsbefugnisse besitzende

„Planungskommission beim Ministerrat“ ersetzt wurde. Die den Volksräten als beratende Organe beigegebenen Planungskommissionen sind organisatorisch gleichgeartet und ihr unterstellt. Die meist sehr schematisch durchgeführte Planung von oben, die sich nur wenig an die wirtschaftlichen Gegebenheiten der Branche oder Unternehmung hielt, wurde gleichfalls in der Weise dezentralisiert, daß sie nun von unten her ausgeht und dann erst zu einem Ganzen zusammengestellt wird. Aber auch diese Art von Planung ist noch verbesserungsfähig. Vor allem ist eine noch stärkere Berücksichtigung der untersten Wirtschaftseinheiten denkbar, die ihrerseits eine wesentliche Straffung nach oben hin erfordert. Diese Straffung müßte auf einer komplexen Analyse ganzer Industriezweige und ihrer Koordinierung aufbauen und nicht auf einer Analyse von Organisationseinheiten, wie zum Beispiel Ministerien, wie es gegenwärtig noch geschieht. Heute werden Industriebetriebe mit breitem Produktionsfächer häufig nicht von einer, sondern von mehreren Industrievereinigungen mit oftmals entgegengesetzten Zielen geleitet und eingeplant. Diese Aufgabenstellung wurde neuerdings in besonderen Planungsthesen für die Jahre 1961 bis 1965 teilweise berücksichtigt.

Die Selbständigkeit der Unternehmungen und Volksräte bei der Anfertigung eigener Pläne als Grundlage des nationalen Volkswirtschaftsplanes wird allerdings durch Weisungs- und Informationskennzahlen begrenzt. Diese werden von oben her festgelegt und schreiben bestimmte, unbedingt durchzuführende Aufgaben vor. Kriterium für das Ausmaß der Freizügigkeit in der Planung durch die untersten Wirtschaftssubjekte ist also die Anzahl dieser Kennzahlen. Mitte November 1956 wurde sie auf acht gesenkt. Aber erst ihre vollständige Abschaffung würde eine volle Dezentralisierung der Planung bedeuten, wie sie von Theoretikern und Praktikern häufig gefordert wird. Daran wurde also nicht einmal in dieser ersten und infolge von taktisch-politischen Erwägungen wohl liberalsten Periode gedacht. Durch die geringere Anzahl von Kennzahlen wurde allerdings eine Rationalisierung und Vereinfachung des Produktionsablaufs mit einem beträchtlichen wirtschaftlichen Nutzen erreicht.

Nach den ersten Korrekturen im Mai 1957 wurde die für die Industrie festgelegte Zahl der Weisungskennzahlen bis Ende 1959 auf 19, teilweise sogar auf 26, erhöht. Damit wurde die wirtschaftliche Selbständigkeit der untersten Wirtschaftssubjekte beträchtlich eingeengt und die Verwirklichung der Forderungen nach größerer Selbstverantwortung in der Betriebslenkung in Frage gestellt. Ebenso fand eine weitere Delegation von Rechten der Zentralinstanzen an die Volksräte oder der Branchenzentralverwaltungen an die Industrievereinigungen kaum mehr statt. So ist bis heute die Ueberstellung vieler Unternehmungen an die Kreisvolksräte eine lediglich formelle geblieben.

Damit zeigt sich, daß in der bisherigen Entwicklung die Theorie in Fragen der Wirtschaftslenkung und Wirtschaftsplanung der Praxis weit vorausgeeilt ist. Gegenüber dem theoretisch konzipierten „polnischen Wirtschaftsmodell“ und seinen ersten Gehversuchen in der Praxis sind nun sogar rückläufige Tendenzen festzustellen.

Bei der Frage nach den Ursachen dieser Entwicklung ist vor allem zu berücksichtigen, daß die „Dezentralisierung“ nicht um ihrer selbst willen, sondern allein wegen des damit angestrebten erhöhten wirtschaftlichen Nutzens durchgeführt

wird. Das bedingte, daß neue Reibungsverluste und Fehlerquellen im Modell baldmöglichst zu beseitigen waren. Solche Korrekturen, selbst wenn sie den bisherigen Maßnahmen ähnlich sehen, können für eine Uebergangsperiode durchaus eine wirtschaftlich optimale Lösung bedeuten, sofern sie eben ökonomisch, und nicht politisch, begründet sind. Viele solcher Korrekturen wurden dabei durch objektive Schwierigkeiten erzwungen, wie durch die wegen des Mangels an Fachleuten ungenügend gebliebene Entwicklung des Systems der statistischen Berichterstattung und Ueberwachung, das besonders leistungsfähig hätte sein sollen.

Gerade der Mangel an qualifizierten Fachkräften für die neuen und komplizierten Aufgaben in der Provinz verzögert die Delegation vieler Rechte und Aufgaben an die territorialen Selbstverwaltungsorgane. Viele jüngere, in der zentralistischen Periode ausgebildete Nationalökonomen sind fachlich der neuen Aufgabenstellung nicht gewachsen, die der früheren, für die sie ausgebildet worden sind, in vielerlei Beziehung gerade entgegengesetzt ist. Für sie war es früher sicher wesentlich bequemer, die Wirtschaft mittels bloßer Direktiven zu führen, als sie jetzt mit Hilfe eines viel stärker differenzierten Systems zu leiten. Daraus erklärt sich ein oft anzutreffendes gewisses Beharrungsvermögen der Praktiker, das weitgehend aus ihrem Bildungsgang zu erklären ist.

Bei der Beurteilung der Entwicklung darf nicht übersehen werden, daß die Absage an den absoluten Zentralismus die Schaffung eines Wirtschaftsmodells erforderte, das vor allem den jeweiligen konkreten politischen Verhältnissen und dem Entwicklungsstand der polnischen Wirtschaft und weniger den abstrakten theoretischen Vorstellungen entsprach, die anfangs für viele Maßnahmen entscheidend waren. So ist auch die gegenwärtige Form des Wirtschaftsmodells nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zur Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele. Ein Rückgängigmachen von Maßnahmen, die sich in der Praxis nicht bewährt haben, auf Grund wirtschaftlicher Ueberlegungen bedeutet einen ebenso großen Schritt vom Dogma weg wie alle Entscheidungen, die dieses Dogma direkt aufweichen, auch wenn nach Aeußerlichkeiten eine Rückkehr zum Dogma gegeben scheint. Sie sind auf keinen Fall als ein Schritt in Richtung dieses Dogmas und damit des Stalinismus anzusehen, wie es im Westen verschiedentlich geschieht.

Wie vielschichtig die Entwicklung in Wirklichkeit ist — und daß sie deshalb nicht nach vereinfachten „ideologischen" Kriterien beurteilt werden sollte —, zeigt die Tatsache, daß parallel zu den Rückschritten im Planungs- und Lenkungsbereich die Selbständigkeit der untersten Wirtschaftssubjekte auf der Investitions-, Finanz- und Absatzseite wesentlich erweitert wurde.

So sind in der Entwicklung des polnischen Wirtschaftsmodells mannigfaltige innere Widersprüche entstanden, die das Gesamtmodell belasten und nach neuen Lösungen rufen. Soll das Modell optimal funktionsfähig bleiben, sind diese Lösungen vor allem nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen. Vielleicht sind diese Antagonismen auch auf wirtschaftlich nicht immer erwünschte, politisch dagegen als opportun betrachtete Kompromisse zwischen den verschiedenen theoretischen Richtungen der polnischen Nationalökonomie zurückzuführen. Befürchtungen, daß sich durch diese Neuordnung die Leistungen der Industrie verlangsamen würden, erwiesen sich trotz vorübergehender Störungen als unbegründet. Damit entfiel ein wesentlicher Grund, das von den Volksdemokratien

häufig mit Mißtrauen verfolgte politische Experiment durch einen Schiedsspruch der Ostblockparteien in die dogmatisch richtigen Bahnen zurückzuführen. Sein Erfolg schien vielmehr die bisher getroffenen Maßnahmen zu rechtfertigen, die heute sogar teilweise schon Zugang in die Lehrbücher für Politische Oekonomie gefunden haben und als Beispiel für die Möglichkeit von verschiedenen Wegen zum Sozialismus aufgeführt werden.

Die Arbeiterselbstverwaltung

Die Forderungen der bereits im Sommer 1956 entstandenen Arbeiterräte gipfelten letztlich im Postulat nach einer alleinigen Leitung der Unternehmen. Der Direktor sollte lediglich ausführendes Organ des Arbeiterrats sein, während die Räte entsprechend dem jugoslawischen Vorbild die politischen und wirtschaftlichen Rechte übernehmen sollten. Bereits das Rahmengesetz über die Arbeiterräte vom November 1956 enttäuschte diese weitgespannten Hoffnungen der Arbeiter und ließ erkennen, daß ihre Verwirklichung zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion stehen konnte. Vielmehr betrachtete man diese Forderungen als anarcho-syndikalistische Abweichungen von der offiziellen Doktrin. Den Arbeiterräten wurden lediglich Mitentscheidungs- und Ueberwachungsrechte, jedoch keine Entscheidungsbefugnisse im und über den Betrieb verliehen. Dies war unter den gegebenen Umständen bereits ein Höchstmaß an Mitbestimmung, die bei maßvoller Handhabung und Anpassung an die Gegebenheiten möglicherweise in größerem Maße hätte bewahrt werden können, als es dann später tatsächlich geschah. Während des IX. Plenums des ZK der PZPR, Mitte Mai 1957, umschrieb Parteisekretär *Gomulka* die offizielle Ansicht über Stellung und Aufgaben der Arbeiterräte. Danach sollten diese „eine Form der Arbeiterdemokratie im System der Diktatur des Proletariats“ sein, „welche die Produktionssphäre und die Sphäre der betrieblichen Leistung erfaßt“.

Im Rahmen der Neuordnung erhielten die Arbeiterräte beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Festlegung der betrieblichen Lohnsumme, der Arbeitsnormen sowie auf die Verteilung der als Anreiz zu besseren Leistungen gedachten Betriebsfonds und Prämien. Da die offiziellen Lohn- und Gehaltserhöhungen die Arbeiter nicht befriedigten, versuchten sie durch ihre Räte weitere materielle Vorteile zu erreichen, wie beispielsweise durch eine günstigere Festsetzung der Arbeitsnormen, durch eigenmächtige partielle Lohnerhöhungen oder eine meist für direkte Zuwendungen benutzte Ausschöpfung des Betriebsfonds. Um zu einem höheren Betriebsfonds zu kommen, wurden häufig keine Reparaturen in den Betrieben vorgenommen, falsche Amortisierungssätze eingesetzt und hochrentable Produkte auf Kosten der weniger rentablen, aber kostensparenderen gefördert.

Die von offizieller Seite gemachten Vorhaltungen, daß Löhne in der geforderten Höhe der Produktionsentwicklung weit voraus und daher wirtschaftliche Schwierigkeiten unvermeidlich seien, wurden weitgehend ignoriert. So führten auch partielle Preiserhöhungen zu einer wesentlich langsameren Steigerung der Realeinkommen während der Jahre 1956 bis 1959; doch hat diese Politik der Arbeiterräte, zusammen mit den Lohnzugeständnissen der Regierung, den Arbeitnehmern eine nicht unwesentliche Besserung des Lebensstandards gebracht.

Bei den Arbeiterräten ist es mit der Zeit zu einer Institutionalisierung gekommen, die u. a. zu einer Einschränkung der Kontrollfunktion gegenüber der Be-

triebsleitung führte. Da der Einfluß der Betriebsorganisationen der Partei durch die Außerkraftsetzung des § 50 des Parteistatuts beträchtlich geschmälert worden war und auch die gewerkschaftlichen Betriebsräte parallel zum Ausbau der Arbeiterräte an Einfluß verloren hatten, verfolgten Partei und Staat die weitere Entwicklung der Arbeiterräte mit zunehmender Sorge. Bereits zeigten sich Tendenzen, die Arbeiterräte als Gegenspieler der Parteibetriebsorganisationen und der Betriebsräte zu benutzen, wobei sie immer stärker auf eine Verwirklichung ihrer ursprünglichen Forderungen drängten, die sie vereinzelt sogar durch Ausrufung von Streiks unterstrichen. Zudem war ihre Bereitschaft, sich in die ihnen zugedachte Rolle im Rahmen der Diktatur des Proletariats einzufügen, nicht sehr groß.

Es war vorauszusehen, daß bei einer solchen Entwicklung bald eine Einschränkung der Rechte der Arbeiterräte erfolgen würde. Erst Mitte April 1958 aber zeichnete sich die neue Organisationsform ab, die dann durch ein Gesetz vom Dezember desselben Jahres als „Konferenzen der Arbeiterselbstverwaltung" festgelegt wurde. Sie brachte das Ende der Arbeiterräte als der einzigen und maßgebenden Form der Arbeiterselbstverwaltung. Die Zusammensetzung der neuen Konferenzen der Arbeiterselbstverwaltung ist von den Wünschen der Belegschaft unabhängig. Sie können deshalb in keiner Weise als ein Organ echter Mitbestimmung der Arbeiter angesehen werden. Dies bedeutet daneben praktisch die Entmachtung der Arbeiterräte im Betrieb. In ihrer Angst vor einer anarcho-syndikalistischen Abweichung war die Regierung mit dieser Maßnahme in das andere Extrem verfallen, das sie selbst noch kurz zuvor als eine zentralistisch-bürokratische Abweichung bezeichnet hatte.

Die Kompetenzen der Arbeiterräte wurden nunmehr auf jene Angelegenheiten beschränkt, die von der Arbeiterselbstverwaltungskonferenz nicht behandelt werden; in Wirklichkeit sind sie zu bloß ausführenden Organen dieser Konferenzen degradiert worden. Im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Entmachtung stieg erneut die Rolle der Partei und der Betriebsräte. Der § 50 des Parteistatuts wurde vom III. Parteitag der PZPR auf die neuen Verhältnisse zugeschnitten und überträgt den Parteibetriebsorganisationen wieder betriebliche Kontrollrechte. Die wachsende Bedeutung der Betriebsräte gibt den Gewerkschaften die Möglichkeit, die Partei- und Regierungspolitik im Betrieb zu unterstützen und den eigenen Einfluß abermals zu festigen. Neuerdings besteht die Neigung, die Arbeiterräte mit den Gewerkschaften in Zusammenhang zu bringen und sie wie gewerkschaftliche Organisationen zu behandeln. Diese mit objektiv wirtschaftlichen Argumenten zu rechtfertigende Zurückdrängung der Arbeiterräte ist natürlich zu einem großen Teil auch ideologisch-politisch motiviert. Heute unterscheidet sich die Institution der Arbeiterselbstverwaltungskonferenzen faktisch kaum von ähnlichen, wenn auch anders genannten und anders zusammengesetzten Institutionen der anderen Volksdemokratien.

ÄNDERUNGEN IN DER AGRARPOLITIK

Kollektivsektor

Anders als im Staatssektor, der ähnlich wie die territorial verwaltete staatliche Industrie organisiert und geleitet wird, verläuft die Entwicklung im Kollektivbereich der Agrarwirtschaft. Im Herbst 1956 setzte eine massenweise Auflösung der

landwirtschaftlichen Kollektive ein. Anfänglich wurde versucht, ihr durch den Beschluß des Landesrates für das Produktionsgenossenschaftswesen vom November 1956 entgegenzuwirken. Danach brauchten sich die Kollektivwirtschaften nicht mehr wie bisher an die starren Musterstatute zu halten, und die Genossenschaftsbauern waren frei, über den Grad der Vergenossenschaftung selbst zu entscheiden. Erst als diese Liberalisierung die spontane Auflösungsbewegung der Kollektive nicht aufzuhalten vermochte, paßte man sich den neuen Verhältnissen an. Dies führte zu den vom ZK der PZPR und vom NK der Vereinigten Bauernpartei gemeinsam angenommenen „Grundsätzen der Agrarpolitik" vom Januar 1957, mit denen die neue reformkommunistische Agrarpolitik mit ihrer Duldung der Rückkehr zur privat betriebenen Landwirtschaft begründet wurde. Als Ziel wurde jedoch ausdrücklich auch weiterhin an der voll kollektivierten Landwirtschaft festgehalten.

Die Zahl der Kollektivwirtschaften, die Ende April 1956 noch 10 510 betragen hatte, sank Ende 1956 auf 1534, wobei die meisten aufgelösten Genossenschaften einer höheren Stufe der Kollektivierung angehört hatten. Zu Auflösungen kam es vor allem in jenem Landesteil, in dem eine kollektive Bewirtschaftung bisher am stärksten und häufig unter Zwang forciert worden war, nämlich in den Oder-Neiße-Gebieten. Entsprechend verlagerte sich das Schwergewicht der genossenschaftlich betriebenen Landwirtschaft von den Oder-Neiße-Gebieten auf die Wojewodschaften Posen und Bromberg.

Vor 1956 hatten die Kollektive einen beträchtlichen Teil ehemaliger Mittelbauern erfaßt. Nach deren Ausscheiden verblieben vorwiegend nur jene Schichten, denen aus wirtschaftlichen Gründen kein anderer Ausweg offenstand. Dies betrifft vor allem:

neue, nach der Bodenreform auf ehemaligen Gütern entstandene mittelbäuerliche Wirtschaften ohne entsprechende eigene Wirtschaftsgebäude, aber mit denjenigen des früheren Gutsbetriebes, die eine Großflächenwirtschaft erleichterten;

landlose Familien und

nicht lebensfähige kleinbäuerliche Betriebe.

Infolge einer intensivierten Rekollektivierung bestanden Ende April 1960 bereits wieder 2144 Kollektivbetriebe. Bemerkenswert ist, daß im allgemeinen niedrigere Formen der Vergenossenschaftung bevorzugt wurden, was zu einem erhöhten Anteil der Genossenschaften mit kollektiver Bodennutzung, aber individueller Viehzucht führte. Im ersten Stadium der Rekollektivierung gaben deutlich persönliche wirtschaftliche Ueberlegungen für einen Wiedereintritt in das Kollektiv den Ausschlag: einmal mangelte es an tierischer und mechanischer Zugkraft sowie an geeigneten Gebäuden für kleinere Betriebe; zweitens konnten Landlose und Kleinstbauern Boden aus dem Staatlichen Bodenfonds übernehmen, und drittens waren die nunmehrigen Einzelbauern durch die aus den früheren Kollektiven herrührenden Verpflichtungen übermäßig belastet.

Mit wachsender Konsolidierung des innenpolitischen Lebens verstärkte die Partei ihre Bemühungen um eine erneute Kollektivierung. Sie fanden ihren Ausdruck im Beschluß des III. PZPR-Kongresses über die Agrarpolitik der Partei von Mitte März 1959, der in bisher ungewohnter Schärfe die Auflösung der Kollektiv-

wirtschaften als antisozialistisch geißelte und ausdrücklich betonte, die Partei lehne „Kapitulantentheorien" über eine „dauernde Koexistenz" des kollektiven mit dem privaten Agrarsektor ab. Damit schwenkte Polen auf jene Kollektivierungspolitik ein, deren Konturen sich schon am XXI. Parteitag der KPdSU Anfang 1959 abgezeichnet hatten und die dann anläßlich der Anfang Februar 1960 in Moskau abgehaltenen Agrarkonferenz aller Ostblockparteien offiziell proklamiert wurde. Die Durchführung einer völligen Kollektivierung der Landwirtschaft wurde zur Voraussetzung des Uebergangs zum Sozialismus erklärt. Mit dieser Zielsetzung wurde im Frühjahr 1960 eine neue Kollektivierungskampagne im Ostblock eingeleitet, die insbesondere in der sogenannten DDR das private Bauerntum in wenigen Monaten vollends beseitigte. Polen ließ sich jedoch trotz der Aussicht, sich noch als Klassenstaat bezeichnen und eingestehen zu müssen, der Sozialismus sei noch nicht verwirklicht (wie dies *Gomulka* vor dem III. Kongreß der PZPR im Gegensatz zu der früher von Oskar *Lange* vertretenen Meinung tat), nicht bewegen, die Kollektivierung mit Hilfe von Zwang zu forcieren, um damit dem Sozialismus einen Schritt näherzukommen. Man lehnte auch weiterhin die in den Volksdemokratien übliche Anwendung von Zwang bei der Durchführung der Kollektivierung ausdrücklich ab; vielmehr sollten allein der wirtschaftliche Anreiz und das Beispiel der rentabel wirtschaftenden Kollektive in Polen den Wunsch zum Beitritt in das Kollektiv wecken.

Dank dieser unabhängigen, nicht ungeschickt geführten Politik der polnischen Regierung, die den neugegründeten Kollektiven mannigfaltige materielle Vorteile gewährte, begannen sich auch Mittel- und Großbauern wieder zusammenzuschließen. In der Regel wählten sie jedoch vorwiegend losere Formen der Zusammenarbeit und investierten die durch staatliche Zuwendungen erhaltenen oder frei werdenden Mittel vor allem im privat gebliebenen Sektor, den sie zum eigentlichen Leistungsträger der Genossenschaften ausbauen. So wurden 1959 rund 30 bis 40 vH der Einkommen der Genossenschaftsbauern durch privat bebaute Parzellen und private Viehzucht aufgebracht. Seiner wirtschaftlichen Leistung nach zu beurteilen, ist der heutige kollektiv bewirtschaftete Agrarsektor in Polen demnach halbprivat. Diese Tendenz wächst vorerst weiter, je mehr die Partei ihre Bemühungen um die Kollektivierung verstärkt. Auch dies ist eine Eigenart der polnischen Kollektivwirtschaft; es ist aber auch der Grund, weshalb es nicht gelungen ist, die Kollektivwirtschaft aus ihrer permanenten Krise herauszuführen. Seit einiger Zeit wird jedoch die Ansicht vertreten, daß die sogenannten Bauernzirkel eine spezifisch polnische Lösung für den Uebergang von der privaten zur kollektiven Wirtschaftsform darstellen. Diese Auffassung wurde während des III. Parteikongresses demonstrativ unterstrichen.

Die Bauernzirkel

Diese Anfang 1956 entstandene und auf privater Initiative beruhende Form der Zusammenarbeit wirkte sich günstig auf die Intensivierung der Landwirtschaft aus und wurde in den folgenden Jahren entsprechend vom Staat mit gezielten Krediten, Steuerermäßigungen und vordringlichen Materialbelieferungen unterstützt. Die Hauptlast der Aufwendungen mußten die Bauern jedoch selbst tragen. Bis 1959 hatte man aber diese Bauernzirkel im Rahmen des Kollektivierungsmodells nicht unterzubringen gewußt. Nachdem ihre Stellung erstmals vom

III. Parteikongreß umschrieben worden war, fand im Laufe des Jahres 1959 eine weitgehende Zusammenfassung der Bauernzirkel zu einer staatlich besser zu lenkenden Institution statt. Mit der Schaffung eines Fonds für die Entwicklung der Landwirtschaft im Juni 1959 erhielten die Zirkel auch staatliche Beihilfen, die aber gleichzeitig auch eine differenziertere Einflußnahme auf die Arbeitsweise und Leitung dieser Zirkel ermöglichten. Auch hier blieb das Prinzip der Freiwilligkeit des Beitritts unangetastet; die vorgesehene wirtschaftliche Beeinflussung dürfte auf die Dauer wirksamer als administrativer Zwang sein.

Die den Bauernzirkeln auf dem Wege zur vollkollektivierten Agrarwirtschaft zugedachte Uebergangsrolle machte es verständlich, weshalb eine verstärkte Zusammenarbeit der Zirkel mit den Kollektiven und eine teilweise kollektive Bodennutzung besonders propagiert werden. Gegenwärtig sind diese Zirkel die am meisten bevorzugte Kollektivform, die dem einzelnen beträchtliche Rechte belassen. Solche „Keimzellen des Sozialismus auf dem Lande“, wie sie der III. PZPR-Kongreß nannte, entstehen in den Oder-Neiße-Gebieten wesentlich schneller als in Zentralpolen.

Wie wenig die polnische Landbevölkerung zu einer Kollektivierung bereit ist, zeigt die Tatsache, daß seit der Gleichschaltung der Zirkel die Bauern sehr zurückhaltend hinsichtlich eines Beitrittes geworden sind. Die Partei rechnet jedoch mit dem Anreiz der wirtschaftlichen Vorteile und einem größeren Zustrom von Mitgliedern der PZPR und der Vereinigten Bauernpartei. Damit soll nicht nur eine Aktivierung der Zirkel erreicht, sondern auch deren politische Gleichschaltung erleichtert werden. Die Tatsache, daß Ende März 1960 nur 68 000 Parteimitglieder den Zirkeln angehörten, während immerhin 34 000 außerhalb der Zirkel blieben, obgleich diese in ihren Dörfern bestehen, weist auf den Widerstand hin, der selbst in Parteikreisen gegen den Beitritt besteht.

Der privat bewirtschaftete Sektor

Selbst wenn der privat bewirtschaftete Sektor im neuen Wirtschaftsmodell nicht aus politisch-taktischen Gründen hätte anerkannt werden müssen, hätte sich dies schon aus rein wirtschaftlichen Ueberlegungen aufgedrängt. Die Wahl zwischen Produktion und Kollektivierung mußte im Falle Polens schon aus Rücksicht auf die Wirtschaftslage innerhalb des gesamten Ostblocks zugunsten der Produktion ausfallen, hätte doch der Ausfall der polnischen Landwirtschaft diese Lage noch schwieriger gestaltet, das um so mehr, als sie ohnehin schon infolge der wirtschaftspolitischen Neuorientierung — wie beispielsweise der Einstellung des Zuckerexports nach der Sowjetunion oder der Angleichung der Kohlenexportpreise an die Weltmarktpreise mit gleichzeitiger Einschränkung der polnischen Kohlenexporte nach der sogenannten DDR — angespannt war. Die Einräumung größerer Rechte und die Gewährung einer gewissen staatlichen Unterstützung des privat bewirtschafteten Sektors im Interesse der Produktion waren daher aus politischen ebenso wie aus wirtschaftlichen Erwägungen gebotene Maßnahmen.

Es mag paradox erscheinen, daß beim Bestreben, die Privatbauern durch diese verschiedenen Erleichterungen zu erhöhter Produktion zu veranlassen, einzelne Maßnahmen getroffen wurden, mit denen — vom Standpunkt der gesamten Volkswirtschaft — genau das Gegenteil des angestrebten Resultats erreicht

wurde. So brachte die im Juli 1957 erfolgte Aufhebung der bisherigen Verfügungsbeschränkungen über Grund und Boden — Erlaubnis der Erbteilung und des Bodenverkaufs — makroökonomisch nachteilige Folgen mit sich. Bei den ohnehin schon sehr kleinen Betriebsgrößen und einem Bevölkerungsüberschuß im Agrarsektor von schätzungsweise eineinhalb Millionen Menschen, für die in der Industrie keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, muß jede weitere Parzellierungserlaubnis katastrophale Folgen haben. Die Aufhebung der Verfügungsverbote begünstigte gerade eine solche weitere Aufsplitterung der Betriebe. So erhöhte sich nicht nur deren Zahl sehr beträchtlich, auch der Prozentsatz der Kleinstbetriebe nahm in dem Maße zu, wie die Zahl der Mittelbetriebe zurückging. Parallel hierzu sank die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit der im Zuge der Zersplitterung immer stärker nur für den eigenen Konsumbedarf produzierenden Landwirtschaft. Diese wirtschaftlich nachteiligen Folgen wurden lange Zeit mit Besorgnis beobachtet, aber erst vom III. PZPR-Kongreß beanstandet. Mitte Juni 1959 begann dann die gesetzliche Neuordnung dieses Komplexes. Wenn auch die Abschaffung des privaten Bauerntums und die Vollkollektivierung das Ziel der polnischen Agrarpolitik im Zeichen des Sozialismus sind und somit diese neuesten Beschränkungen des privaten Bauerntums ideologisch durchaus zu begründen wären, so scheint diese Einschränkung eine politisch und ideologisch willkommene Nebenerscheinung der im gegenwärtigen Stadium eher wirtschaftlich gebotenen Maßnahmen zu sein.

PRIVATER GEWERBE- UND DIENSTLEISTUNGSSEKTOR

Noch vor dem Oktober 1956 wurde die Forderung aufgestellt, die defizitären staatlichen Kleinbetriebe sowie die noch stilliegenden bzw. zu nicht mehr als 50 vH ihrer Kapazität genutzten Unternehmungen auf privatwirtschaftlicher Basis zu betreiben. Aber schon die ersten nach dem Oktober 1956 erlassenen Gesetze ließen keinen Zweifel daran, daß diese Forderungen unerfüllt bleiben würden. Auch in der reformkommunistischen Wirtschaftsordnung sollte der privaten Initiative nur so viel Raum eingeräumt werden, wie zur Schließung der vorhandenen Bedarfs- und Dienstleistungslücken sowie zum Ausgleich der regionalen Unterschiede unbedingt erforderlich war.

Die nach dem Oktober 1956 einsetzende Förderung des privaten Gewerbes bestand in Erleichterungen bei der Steuerberechnung und der Rohstoffversorgung sowie der Uebernahme von Aufträgen durch staatliche und genossenschaftliche Betriebe. Diese Politik führte zu einem starken Anstieg der Betriebe und der bei ihnen Beschäftigten und in umgekehrter Richtung zu einem Rückgang im genossenschaftlichen Sektor, auf dessen Kosten dieses Aufblühen der privaten Wirtschaft ging. Auch hier war also eine der „Entkollektivierung“ ähnliche Erscheinung zu beobachten.

Im allgemeinen erfüllten die privaten Betriebe jedoch nicht die ihnen zugedachte Rolle. Wie nicht anders zu erwarten war, konzentrierten sie sich in jenen Branchen, die die besten Verdienstchancen boten, daher leistungsmäßig meistens schon übersetzt waren. Außerdem entstanden die neuen Privatbetriebe vor allem in größeren Städten, während Kleinstädte und Dörfer, wo man sie am dringendsten benötigte, gemieden wurden. So blieb der durch die

Förderung der Privatinitiative beabsichtigte branchenmäßige und regionale Ausgleich weitgehend aus; mehr noch: es entstanden sogar neue Disproportionen, indem ganze Landstriche noch schlechter als bisher versorgt wurden, vor allem hinsichtlich handwerklicher Dienstleistungen. Betroffen hiervon wurden besonders die Oder-Neiße-Gebiete, wo immer noch ein großer Handwerkermangel besteht.

Unter solchen Umständen sah sich der Staat zu Eingriffen gezwungen, die er branchenmäßig und regional abstufte. Zu einer der wichtigsten Beeinflussungsmaßnahmen entwickelte sich die Manipulierung der Rohstoff- und Materialversorgung des Gewerbes und des Handwerks. In einzelnen Branchen, deren Entwicklung vor allem zurückgedämmt werden sollte, wie beispielsweise im Elektrohandwerk, betrug die Bedarfsdeckung 1959 nur 0,15 vH ihrer angemeldeten effektiven Höhe. Seit Anfang 1960 werden diese Manipulationen zentral und nach Schwerpunkten der Entwicklung gelenkt, so daß die vom Staate angestrebte regionale Umstrukturierung der Betriebsdichte erreichbar scheint.

Als weitere Eingriffsmöglichkeit diente die seit Ende Juni 1957 gehandhabte Manipulation der Mietpreise. Sie brachte Erhöhungen bis zu 500 vH für gewerblich genutzte Räume mit entsprechenden partiellen Steuererhöhungen. Da diese Erhöhungen einer Steigerung der Einkommenbesteuerung um maximal 1100 vH gleichzusetzen sind, gerieten bisher mit Gewinn arbeitende Betriebe auf die Verlustseite und mußten schließlich ihre Tätigkeit ganz einstellen. Auch die bereits 1957 zugelassenen Privatbetriebe mußten Mitte 1958 um eine neue Konzessionserteilung nachsuchen, ein weiteres Mittel, um den Fortbestand gewisser Betriebe zu verhindern.

Nach der Durchführung dieser restriktiven Maßnahmen und einer nach offiziellen Angaben erfolgreich vorgenommenen Neuregelung für das private Gewerbe leitete der Staat im März 1959 neue Maßnahmen zur Förderung der noch in privater Hand verbliebenen Betriebe ein, um sie auf diesem Wege für die allgemeine Wirtschaftspolitik nutzbar zu machen. Dies verhinderte jedoch nicht, daß der Sektor des privaten Gewerbes auch damals noch weiter zusammenschrumpfte. Eine besonders deutliche Rezession war in den Oder-Neiße-Gebieten festzustellen, wo gerade dem privaten Gewerbe und Handwerk bedeutende wirtschaftliche Erschließungs- und Intensivierungsaufgaben zugedacht sind und es deshalb auch kaum Einschränkungen unterlag. Wenn eine Förderung des privaten gewerblichen Sektors in gewissen Branchen oder Regionen auch heute noch festzustellen ist, so deshalb, weil er dort die ihm zugedachte Funktion noch zu erfüllen imstande ist. Ueberall, wo er diese Aufgabe erfüllt hat, wird mit Hilfe wirtschaftlicher Maßnahmen und stellenweise auch durch direkten administrativen Zwang sein langsames Absterben herbeigeführt. Ueber sein Fortbestehen entscheidet allein die sogenannte gesellschaftliche Notwendigkeit. Daß das private Gewerbe überhaupt geduldet wird, ist gleichfalls nur aus der Sicht dieser „gesellschaftlichen Notwendigkeit" zu verstehen. Im neuen Fünfjahresplan 1961 bis 1965 ist jedenfalls dem Privatgewerbe noch eine bestimmte Position eingeräumt. Es soll, branchenmäßig und regional auf staatliche Bedürfnisse eingerichtet, bis 1965 einen wertmäßigen Produktionszuwachs von 30 bis 40 vH ausweisen, was bedeutet, daß man für Polen den Uebergang zum Sozialismus bis dahin offiziell nicht für möglich hält.

DER VIERTE WIRTSCHAFTSBEREICH

Das polnische Wirtschaftsmodell gliedert sich nach üblicher Definition in drei Bereiche: den staatlichen, den genossenschaftlichen und den privaten Sektor. Seit 1956 entwickelt sich aber, von der breiten Oeffentlichkeit fast unbemerkt, ein vierter Wirtschaftsbereich: der sogenannte Vereinssektor.

Obgleich die Grundlagen dieses Wirtschaftsbereichs bereits bei der 1948 gegründeten „Pax"-Gruppe zu suchen sind, entfaltete er sich erst in der Zeit des Reformkommunismus und fand nach einer durch Spekulationen und Mißstände gekennzeichneten Phase seine gesetzliche Regelung im November 1958. Diese Regelung hatte vor allem das Ziel, die sich auch hier entwickelnde private Initiative auszuschalten und die von Steuererlassen bis zu Kredit- und Versorgungshilfen reichende staatliche Unterstützung festzulegen. Da Lenkung und Kontrolle dieses Wirtschaftsbereiches so geregelt sind, daß die sich wirtschaftlich betätigenden Vereine weder den Volksräten noch den Industrievereinigungen unterstellt sind, erscheinen sie in ihrer Tätigkeit freier als die Unternehmungen der anderen drei Wirtschaftsbereiche. Dies mag als Zeichen dafür angesehen werden, daß der Vereinssektor im Wirtschaftsmodell noch keinen offiziell anerkannten Platz gefunden hat.

Gegenwärtig erreicht der Produktionswert des Vereinssektors bereits denjenigen des privaten Gewerbesektors. Dabei steigt die Zahl der sich wirtschaftlich betätigenden Vereine ständig. Bemerkenswert ist auch, daß Vereine mit dem ausschließlichen Zweck einer wirtschaftlichen Tätigkeit gegründet werden. Die wachsende Größe des Vereinssektors läßt daher erwarten, daß er den Sektor des Privatgewerbes bald an wirtschaftlicher Bedeutung überflügelt haben wird.

WIRTSCHAFTLICHE FÖRDERUNG DER ODER-NEISSE-GEBIETE

Obgleich die wirtschaftliche Entwicklung der Oder-Neiße-Gebiete nicht ein Grundzug des reformkommunistischen Wirtschaftsmodells ist, gehört sie doch zu seinen wesentlichsten Anliegen.

Bereits zur Zeit der wirtschaftlichen Neuorientierung (1955 bis 1956) wurde im Gegensatz zu den Jahren vorher den Oder-Neiße-Gebieten mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Unterstützt durch die 1957 neu gegründete „Gesellschaft zur Entwicklung der Westgebiete" wurde mit einem beträchtlich erhöhten Einsatz an Investitionsmitteln eine Aufwärtsentwicklung eingeleitet. Heute schon zeigt sich als Resultat dieser Bemühungen und trotz der immer noch bestehenden Mängel und Reibungsverluste eine beachtenswerte Produktionssteigerung.

Diese Entwicklung beginnt sich auch politisch auszuwirken. Wurden anfänglich historische Argumente für den Verbleib dieser Gebiete bei Polen angeführt und diese später durch völkerrechtliche Argumente ergänzt, so bedient man sich nunmehr in steigendem Maße des wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Arguments: Es geht einmal dahin, daß die Integration dieser Gebiete in den polnischen Staats- und Wirtschaftskörper abgeschlossen und ihre wirtschaftspolitische Bedeutung für das ganze Land entsprechend groß sei. Durch die Ausmerzung der bisherigen Bezeichnungen „Westgebiete" oder „Wiedergewonnene Gebiete" aus dem Sprachgebrauch und ihre Ersetzung durch die geogra-

phische Bezeichnung „Westliche und Nördliche Gebiete Polens“ soll diese vollendete Integration nach außen hin dokumentiert werden.

Hinzu kommt das heimatrechtliche Argument: zu den 0,9 Millionen eingesessenen Bewohnern mit polnischer Staatsangehörigkeit seien 2,6 Millionen Menschen gekommen, die seit 1945 in den Oder-Neiße-Gebieten geboren wurden, so daß hier insgesamt 3,5 Millionen Polen ein „echtes Heimatrecht“ besäßen.

WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE EINSCHÄTZUNG DES WIRTSCHAFTSMODELLS

Gemäß seiner Zielsetzung verfolgt das „polnische Wirtschaftsmodell“ eine rationale und optimale Nutzung der eigenen ökonomischen Möglichkeiten. Hierbei haben sich die grundsätzlich ideologisch festgelegten Entwicklungsgesetze oftmals den politischen Erfordernissen und der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit unterzuordnen. Dies trifft aber lediglich für die Phase des Uebergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus zu. Bereits das ideologisch verankerte Zwischenziel des Sozialismus und seine Merkmale werden davon nicht berührt. Es wird im Gegensatz zu der stalinistischen Zeit auf einem pragmatischeren und sicher auch humaneren Wege zu erreichen gesucht. Diese, das damalige ideologische Gebäude umgestaltende, polnische Entwicklung wurde in der Zwischenzeit bereits zu wesentlichen Teilen Bestandteil der offiziellen marxistischen Lehre des Ostblocks, die sich damit dem Zug zur Eigenständigkeit anglich.

Bei dieser Evolution der offiziellen Lehre bedeutet ein Einschwenken Gomulka-Polens auf ihre Linie keineswegs eine Aufgabe der eigenen Entwicklung oder gar eine erneute Stalinisierung, wie es oftmals im Westen gedeutet wird. Es ist aus einer weitgehenden theoretischen Angleichung der beiden Standpunkte zu erklären. Parallel zur Evolution der offiziellen Lehre modifizierte auch *Gomulka* seine eigene Haltung, die in der ersten Entwicklungsphase aus politisch-praktischen Rücksichten der Neutralisierung der auf einen Sturz des marxistisch-leninistischen Systems hinarbeitenden oppositionellen Kräfte sehr viel entgegenkommender war, als offensichtlich selbst vom reformfleißigen Gomulka auf lange Sicht für tragbar gehalten wurde. So wird auch eine ganze Reihe wirtschaftspolitischer Eigenheiten der Uebergangsphase bis zur Erreichung des politisch-ideologischen Ziels des Sozialismus verschwinden. Vor allem gehört hierzu der Privatsektor in Landwirtschaft und Gewerbe. Die Entwicklung legt den theoretischen Schluß nahe, daß das Ausmaß der eigenständigen Besonderheiten in der Uebergangsphase zum Sozialismus proportional der Entfernung von diesem ideologischen Zwischenziel ist; ihr Verschwinden tritt mit zunehmender Annäherung an dieses allgemein verbindlich fixierte theoretische Zwischenziel ein.

Bei einer solchen Konzeption ist darüber, wie das endgültige Bild des „polnischen Wirtschaftsmodells“ einmal aussehen wird, heute noch nichts zu sagen. Schon die vielfältigen Gestaltungsschwierigkeiten, die teilweise ihren Ursprung in Faktoren haben, die vielen Entwicklungsländern eigen sind, lassen eine solche Voraussage nicht zu. Allein das Streben nach einer Verwirklichung der Grundforderungen nach Zweckmäßigkeit und Optimalität des Wirtschaftslebens kann als allgemeine Richtung der immer noch im Fluß begriffenen Entwicklung an-

gesehen werden. Selbst Prof. Cz. *Bobrowski*, der als Mitglied des Oekonomischen Beirats des Ministerrats das Wirtschaftsmodell entscheidend beeinflußt, erklärte sich vor der Polnischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Ende April 1960 außerstande, jetzt schon etwas Gültiges über das definitive Aussehen dieses Modells sagen zu können. Es kann wohl angenommen werden, daß seine Besonderheiten sich nach der stufenweisen Eliminierung wirtschaftspolitischer Eigenständigkeiten im erreichten Stadium des Sozialismus allein auf die Gebiete der Wirtschaftslenkung und Wirtschaftsplanung, also im wesentlichen auf die Wirtschaftsexekutive, beschränken werden.

Nach seiner bisherigen Entwicklung läßt sich mit ziemlicher Bestimmtheit sagen, daß das Modell eine Form haben wird, die sich irgendwo unterhalb des völligen Zentralismus einpendeln wird. Gleichermaßen weit entfernt wird sie auch von dem Modell der relativen Entscheidungs- und Entfaltungsfreiheit der ersten Periode der zweiten Regierungszeit Gomulkas sein. Weder nach dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung noch auf Grund der modernen wirtschaftstheoretischen Einsichten oder der politischen Lage scheint aber die Rückkehr zum stalinistischen Dogmatismus oder ähnlichen Formen denkbar. Eine genaue Standortdefinition ist vorerst nicht möglich.

Die Rationalisierung der organisatorischen Umstellung wird dadurch erreicht, daß ideologisch alle modernen Denk- und Arbeitsmethoden der quantitativen bürgerlichen Nationalökonomie mit herangezogen und berücksichtigt werden. Im Gegensatz zur sowjetischen Haltung, die trotz ähnlichem Vorgehen bemüht ist, ideologisch neutral zu bleiben, führt die polnische Einstellung zu gewissen Widersprüchen zwischen Theorie und Praxis. Hier wird ein von den polnischen Wirtschaftstheoretikern selbst als Paradoxon empfundener Widerspruch offenbar, den sie dadurch zu beseitigen suchen, daß sie die bürgerliche Nationalökonomie ideologisch neutralisieren möchten: die Reformierung des Wirtschaftsmodells geschieht unter Zuhilfenahme ideologisch fremder Denkelemente und Methoden des Kapitalismus.

DAS „POLNISCHE WIRTSCHAFTSMODELL“ ZWISCHEN OST UND WEST

Eine spezifische Bedeutung für den kommunistischen Block besitzt das „polnische Wirtschaftsmodell“ durch seine Ausstrahlungskraft sowohl nach dem Osten wie nach dem Westen. Nach dem Osten wirkte sich weniger die institutionelle Seite des Modells aus als vielmehr das Beispiel seiner wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die sich in Polen bewährt haben. Dies trifft beispielsweise für die Modifizierung der landwirtschaftlichen Ablieferungspflicht oder das System der materiellen Produktionsanreize in Industrie und Landwirtschaft zu. Vor allem haben die Tschechoslowakei und Ungarn davon profitiert. Die günstigen Auswirkungen dieses Modells für die Entwicklung der polnischen Wirtschaft kommen infolge der Ostblockintegration auch den volksdemokratischen Partnerländern zugute. Eine ganze Reihe spezifisch polnischer Entwicklungszüge, wie zum Beispiel die Schwäche des landwirtschaftlichen Kollektivsektors, die gewerbliche Privatinitiative oder das Bestehen eines Vereinssektors, wird allein aus wirtschaftlichen Erwägungen innerhalb des Ostblocks nicht beanstandet. Polen, das in der Arbeitsteilung des Ostblocks neben der Rolle des Kohlenlieferanten gleichzeitig

auch im Schiffbau, im Seeverkehr und in der Chemie eine bedeutende Stellung einnehmen soll, muß eben mit Hilfe gewisser Zugeständnisse zu einem später vollwertigen Wirtschaftspartner gemacht werden. Eine Rationalisierung seiner Wirtschaft, wie sie das neue Modell anstrebt, könnte Polen diese Rolle garantieren. Hierbei muß allerdings einschränkend gesagt werden, daß die Integration und Arbeitsteilung im kommunistischen Block bei weitem noch nicht jenen Stand erreicht hat, den man wirtschaftlich für wünschenswert hält. Daß an der Zusammenarbeit unter den Ostblockstaaten noch viel zu bemängeln ist, erwähnte auch *Gomulka* Ende Juni 1960 vor dem ZK seiner Partei. Er bezeichnete sie nicht nur als erweiterungsfähig, sondern rundheraus als ungenügend. Für Polen dürfte eine solche Sachlage jedoch vorerst kaum Nachteile bringen, da es dadurch der sonst unvermeidlichen Beschränkung seiner wirtschaftspolitischen Souveränität bis zu einem gewissen Grade entgehen und gleichzeitig die ihm auf dem freien Weltmarkt zur Verfügung stehenden Möglichkeiten in bezug auf Kunden und Lieferanten besser nutzen kann, was ja indirekt dem ganzen Ostblock zugute kommt. Eine stärkere Integration bringt andererseits einer auf lange Fristen planenden Volkswirtschaft nicht zu unterschätzende Vorteile, da sie sowohl hinsichtlich Bezugsbedingungen wie auch Güterauswahl einen höheren Grad an Sicherheit gewährleistet als der freie Weltmarkt.

Eine Frage, die hier nicht im einzelnen verfolgt werden kann, ist die nach der Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen des Westens zu Polen für dessen künftiges Wirtschaftsmodell.

Manche Kreise im Westen glauben in dem sich wandelnden und nur scheinbar vom Kollektivismus zur Privatwirtschaft hinüberwachsenden Wirtschaftsmodell Polens einen Beweis für Möglichkeiten einer politischen Abkehr vom Ostblock erkennen zu können. Welche Rolle solche Erwartungen bei den ersten wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen der Vereinigten Staaten nach den Ereignissen vom Oktober 1956 und den von anderen westlichen Ländern gewährten Krediten gespielt haben, bedürfte einer näheren Untersuchung. Jedenfalls hatten diese Maßnahmen zur Folge, daß ein Teil der für die wirtschaftliche Stabilisierung eines kommunistischen Staates aufgebrachten Leistungen vom Westen kam. Irgendwelche für den Westen günstige Auswirkungen auf die außenpolitische Orientierung Polens sind bis heute nicht festzustellen gewesen und kaum noch zu erwarten. Dies darf jedoch nicht als ein prinzipielles Argument gegen zwischenstaatliche Wirtschaftsbeziehungen mit Ostblockländern verstanden werden. Es wird in ähnlichen politischen Situationen, wie im Oktober 1956 in Polen, zu unterscheiden sein zwischen wirtschaftlichen Maßnahmen des Westens, die indirekt auf eine Veränderung des kommunistischen Herrschaftssystems abzielen, und solchen, die vor allem das schwere Los der Bevölkerung im kommunistischen Herrschaftsbereich erleichtern und persönliche Verbindungen mit dem Westen aufrechterhalten sollen. Doch münden solche Ueberlegungen bereits in Betrachtungen über die Zweckmäßigkeit bestimmter politischer und ökonomischer Verhaltensweisen, also in der politischen Soziologie, die über den Rahmen dieses Beitrages hinausführen.

Das Treuhandschaftssystem der Vereinten Nationen (1945—1960)

Von J. W. Brügel

Eines der von der breiteren Oeffentlichkeit am wenigsten beachteten, aber darum nicht weniger bedeutsamen Tätigkeitsgebiete der Vereinten Nationen ist an einem entscheidenden Wendepunkt angelangt, der eine rückblickende und zusammenfassende Betrachtung rechtfertigt. Das 1946 als Nachfolger des Mandatssystems geschaffene Treuhandschaftssystem ist durch die dramatische Entwicklung „weg vom Kolonialismus", vor allem in Afrika, viel früher als erwartet eines Großteils seiner Aufgabe verlustig gegangen. Aber die Umstände, unter denen sich das vollzog, haben neue schwierige und unvorhergesehene Probleme aufgeworfen, mit denen sich die internationale Gemeinschaft auseinanderzusetzen hat.

DAS MANDATSSYSTEM DES VÖLKERBUNDES

Der Gedanke einer gewissen internationalen Verantwortlichkeit für die Verwaltung kolonialer Gebiete wurde zum erstenmal in Form des Mandatssystems im Rahmen des Völkerbundes verwirklicht. Artikel 22 des Völkerbundpaktes verkündete den Grundsatz, daß die Wohlfahrt und Entwicklung der unter Mandat stehenden Gebiete als ein „sacred trust of civilisation"[1] zu betrachten sei. Lediglich die früheren deutschen Kolonien und Teile des ehemaligen ottomanischen Reiches wurden einer Mandatsverwaltung unterstellt, in der nach dem Ersten Weltkrieg, als sich alle Hoffnungen an den Völkerbund hefteten, viele Gegner des Kolonialismus die beste Möglichkeit seiner schrittweisen Ueberwindung sahen. Daraus entsprang beispielsweise die Forderung, zu der sich das auf dem Internationalen Kongreß in Brüssel 1928 beschlossene Kolonialprogramm der Sozialistischen Arbeiter-Internationale bekannte, daß das Mandatssystem als eine Sicherung internationaler Kontrolle auf alle anderen Kolonien ausgedehnt werden sollte. Es ist bezeichnend für den inzwischen eingetretenen Wandel des Denkens, daß die britischen Sozialisten, die seinerzeit in Brüssel diesen Gedanken verfochten hatten, auf ihn nach Abschluß des Zweiten Weltkrieges nicht wieder zurückkamen, sondern die direkte Verleihung der Unabhängigkeit an bisherige Kolonien dem Umweg über eine Internationalisierung der Verwaltung vorzogen.

Der Völkerbundpakt unterschied je nach dem Grad der Reife der betreffenden Gebiete drei Kategorien von Mandaten (A, B und C). Im Falle der A-Mandate beschränkte sich die Tätigkeit der Mandatsmacht auf Rat und Hilfe an einen Staat, dessen Selbständigkeit unmittelbar bevorstand. Die B-Mandate übertrugen der Mandatsmacht die Verwaltung, während im Falle der C-Mandate eine Verwaltung der Gebiete als integrierender Bestandteil der Mandatsmacht vorgesehen war. Folgende Territorien wurden in das System eingegliedert[2]:

A-Mandate

Land	*Mandatsmacht*
Irak	Großbritannien
Transjordanien	Großbritannien
Palästina	Großbritannien
Syrien und Libanon	Frankreich

B-Mandate

Land	*Mandatsmacht*
Kamerun	geteilt: Großbritannien/Frankreich
Togo	geteilt: Großbritannien/Frankreich
Tanganjika	Großbritannien
Ruanda und Urundi	Belgien

C-Mandate

Land	*Mandatsmacht*
Südwestafrika	Südafrika
West-Samoa	Neuseeland
Neuguinea	Australien
Nauru	Australien namens des Empire
Südsee-Inseln (Marianen usw.)	Japan

Der Völkerbundrat führte die Aufsicht über das Mandatssystem mit Hilfe einer Ständigen Mandatskommission, die aus Fachleuten, nicht aus Vertretern von Staaten, bestand. Sie prüfte die Berichte der Mandatsmächte und verhandelte auch Petitionen von Einzelpersonen und nichtstaatlichen Organisationen[3]. Mit Ausnahme von Palästina haben alle Gebiete, die als Mandat der Kategorie A behandelt wurden, noch vor der Errichtung des Treuhandschaftssystems die Selbständigkeit erlangt. Das Mandat für Palästina endete am 14. Mai 1948 mit dem britischen Verzicht auf seine Fortführung und der Unabhängigkeitserklärung Israels; ein Versuch, das Land in das Treuhandschaftssystem einzubeziehen, wurde nicht mehr unternommen[4].

DIE BESTIMMUNGEN DER UN-CHARTA

In Jalta war im Februar 1945 beschlossen worden, daß die nach San Franzisko (25. April 1945) einberufene Konferenz, die den endgültigen Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen auszuarbeiten hatte, Bestimmungen über ein Treuhandschaftssystem aufnehmen sollte — der Vorentwurf von Dumbarton Oaks hatte diesbezüglich nichts enthalten. Man hielt das für notwendig, um Vorkehrungen für die Zukunft der Mandatsgebiete zu treffen, ließ aber die Möglichkeit offen, auch andere Territorien in das System einzufügen. In San Franzisko einigte man sich auf die Kapitel XI, XII und XIII der Charta. Kapitel XI erweitert den Begriff des „sacred trust" auf alle Gebiete, die noch nicht selbständig sind, und begründete zum erstenmal eine (recht begrenzte) Verantwortung aller Kolonialmächte der internationalen Gemeinschaft gegenüber. Kapitel XII enthält die Bestimmungen über Treuhandschaft, Kapitel XIII die Bestimmungen über den Treuhandschaftsrat als Organ zur Ausübung der Kontrolle über das Funktionieren des Systems.

„Direkt betroffene Staaten“

Aus der Fassung des Uebereinkommens zwischen *Roosevelt, Churchill* und *Stalin* in Jalta ist die Formel in den Wortlaut der Charta übernommen worden, daß der Zustimmung der Vollversammlung zu Treuhandschaftsabkommen zwischen den Vereinten Nationen einerseits und einzelnen ihrer Mitglieder andererseits eine Einigung zwischen den „direkt betroffenen Staaten“ („states directly concerned“, „les États directement intéressés“) vorangegangen sein muß. Die Charta selbst gibt nur einen einzigen interpretationsfähigen Hinweis darauf, wer in diesen Kreis gehört: eine Mandatsmacht, die selbst Mitglied der Vereinten Nationen ist, muß als „direkt betroffen“ behandelt werden[5]. Die Unklarheit über den Kreis derer, die „direkt betroffen“ sind, hat von Anfang an einen Streitpunkt innerhalb der Vereinten Nationen gebildet, der nie gelöst wurde und ohne dessen Umgehung das ganze Treuhandschaftssystem nie hätte Wirklichkeit werden können. Die Sowjetunion bestand darauf, daß der Kreis der „direkt betroffenen Staaten“ genau definiert wird, und wollte aus naheliegenden Gründen alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einbezogen sehen[6]. Mit den noch zu besprechenden Ausnahmen wurden die einzelnen später von den Organen der Vereinten Nationen gebilligten Treuhandschaftsabkommen von den seinerzeitigen Mandatsmächten ausgearbeitet und zunächst mit Staaten verhandelt, die diese als „direkt betroffen“ erachteten. Ein einheitlicher Maßstab wurde dabei nicht angewendet. Die Sowjetunion bezeichnete die Genehmigung der einzelnen Abkommen durch die Vollversammlung in den Jahren 1946 und 1947[7] als illegal. Sie sprach daher auch dem Treuhandschaftsrat, in dem ihr die Charta einen ständigen Sitz gewährt hat, die Legalität ab und boykottierte seine Arbeiten bis April 1948, um von da ab die völlig entgegengesetzte Taktik zu betreiben, nämlich ihn als Propagandaplattform zu benützen. Nach fast 15jähriger Wirksamkeit des Treuhandschaftssystems mag der Hinweis auf diesen alten Konflikt nur die Bedeutung einer historischen Reminiszenz haben[8]. Aber da eine Einigung der „direkt betroffenen Staaten“ von der Charta auch als Voraussetzung für eine Abänderung eines bestehenden Treuhandschaftsabkommens verlangt wird, ist es nicht ausgeschlossen, daß der Streit in Zukunft wieder einmal auflebt. Glücklicherweise haben sich jedoch die Befürchtungen *Toussaints*[9] als unbegründet erwiesen, daß er auch die Aufhebung eines Abkommens und damit die Selbständigwerdung eines Treuhandschaftsgebietes erschweren könnte.

Die Charta kennt die alte Unterscheidung nach drei Kategorien nicht und spricht einheitlich von „Treuhandschaftsgebieten“. Sie führt aber den neuen Begriff der „strategisch wichtigen Gebiete“ („strategic areas“, „zones stratégiques“) ein, über den noch gesondert zu sprechen sein wird.

Als Ziel des Treuhandschaftssystems wird, außer allgemeinen Zielsetzungen (Frieden, Sicherheit, Achtung der Menschenrechte), die Entwicklung zu Selbstregierung und Unabhängigkeit bezeichnet, „wie es den besonderen Bedingungen jedes einzelnen Gebietes angemessen ist“. Treuhandschaftsabkommen können abgeschlossen werden für ehemalige Mandatsgebiete, für von „feindlichen Staaten“ als Resultat des Zweiten Weltkriegs abgetrennte Territorien und für Gebiete, die von Kolonien verwaltenden Staaten freiwillig in das System eingegliedert werden — ein Fall dieser Art hat sich allerdings bis jetzt nicht ereignet. Mit der Aus-

nahme von Südwestafrika und Palästina (siehe oben) wurden alle zur Zeit des Inkrafttretens der Charta bestehenden Mandatsverhältnisse in Treuhandschaften umgewandelt. Im Falle Südwestafrikas scheiterte das an der konstanten Weigerung der Regierung Südafrikas, ein Treuhandschaftsabkommen für dieses Gebiet einzugehen und den Vereinten Nationen das in Abkommen dieser Art gesicherte Mitspracherecht einzuräumen[10]. Hier mag das Moment nicht ganz unwesentlich sein, daß das Mandat ursprünglich „Seiner Britischen Majestät für und namens der Regierung der Südafrikanischen Union" übertragen wurde. Wenn sich Südafrika in nächster Zeit für eine republikanische Staatsform entscheidet, wird sicher vor dem Forum der Vereinten Nationen eingewendet werden — auch wenn dem nur theoretische Bedeutung zukommt —, daß die Voraussetzungen für die Verwaltung des Landes durch Südafrika in Wegfall gekommen seien.

„Strategisch wichtige Gebiete"

Eine andere Neuerung der Charta ist die Möglichkeit, gewisse Treuhandschaftsgebiete oder Teile davon für „strategisch wichtig" zu erklären. In diesem Fall tritt an die Stelle der Vollversammlung der Vereinten Nationen, die die Treuhandschaftsabkommen zu genehmigen hat und der die Verwaltungsmächte verantwortlich sind, der Sicherheitsrat. Der Grund dafür liegt auf der Hand: in der Vollversammlung gibt es kein Vetorecht der Großmächte. Der Treuhandschaftsrat, der im allgemeinen als Hilfsorgan der Vollversammlung auftritt, wirkt in diesem Fall als Hilfsorgan des Sicherheitsrates, dem er die Berichte der Treuhandmächte zusammen mit seinen Bemerkungen vorzulegen hat. Hier tritt also die Anomalie ein, daß von zwei an sich gleichwertigen Institutionen eine für einen besonderen Zweck der anderen untergeordnet wird.

Praktisch hat das bisher weit weniger Bedeutung gehabt, als man ursprünglich annahm. Nur in einem einzigen Falle wurde ein Treuhandschaftsgebiet als „strategisch wichtig" bezeichnet. Es handelt sich um die 96 Inseln im Stillen Ozean (Marianen, Karolinen und Marschallinseln), die vor dem Ersten Weltkrieg deutsche Kolonien waren und bis zur Besetzung durch die Vereinigten Staaten im Jahre 1945 von Japan als Mandat verwaltet wurden. Der Sicherheitsrat stimmte am 2. April 1947[11] einem von den Vereinigten Staaten ausgearbeiteten Treuhandschaftsabkommen zu, das den Vereinigten Staaten die Treuhandschaft übertrug. Sie erhielten gleichzeitig das Recht, bestimmte Gebiete aus Sicherheitsgründen auch für die Vertreter der Vereinten Nationen zu sperren. Abgesehen davon besteht kein Unterschied zu anderen Territorien unter Treuhandschaftsverwaltung.

Bemerkenswerterweise hat aber die Sowjetunion seinerzeit zur allgemeinen Ueberraschung dieser Verstärkung des amerikanischen militärischen Potentials kaum irgendwelche Schwierigkeiten in den Weg gelegt. Der damalige Vertreter der Sowjetunion im Sicherheitsrat und jetzige Außenminister Andrej *Gromyko* hat die Zuteilung dieser Inseln an die Vereinigten Staaten ausdrücklich befürwortet und als Grund angeführt, daß deren bewaffnete Macht „eine entscheidende Rolle in dem Sieg über Japan spielte und daß sie im Krieg gegen Japan unvergleichlich größere Opfer als die anderen alliierten Mächte gebracht haben".[12] Die Vereinigten Staaten trugen dem sowjetischen Wunsche Rechnung, die in anderen Abkommen und im seinerzeitigen Mandat für die Südseeinseln enthaltene Bestimmung auszulassen, daß diese als „integrierender Bestandteil" der Treu-

handschaftsmacht verwaltet werden sollen. Weitergehende Abänderungsanträge der Sowjetunion wurden abgelehnt. Trotzdem enthielt sich diese dann der Abstimmung über strittige Punkte, verzichtete also auf ihr Vetorecht, und stimmte schließlich für das Abkommen als Ganzes. Auch wenn in diesem Zeitpunkt (April 1947) der Ost-West-Konflikt noch nicht voll entbrannt war, hatte die Sowjetunion von ihrem Vetorecht schon vorher einen ausgiebigen Gebrauch gemacht und überdies den Treuhandschaftsrat boykottiert — unter diesen Umständen war die sowjetische Haltung in der Frage der Inseln im Stillen Ozean ungewöhnlich und blieb vereinzelt.

Somaliland und Jerusalem

Nur in einem einzigen Falle wurde ein Gebiet eines „Feindstaates" aus dem Zweiten Weltkrieg in ein Treuhandschaftsgebiet umgewandelt, und auch das geschah nur als Verlegenheitslösung. Bei der Aufteilung der früheren italienischen Kolonien blieb einfach nichts anderes übrig, als die Verwaltung von Italienisch-Somaliland Italien selbst zu übertragen[13]. Man schränkte diese Konzession an Italien durch die Bestimmung ein, daß das Gebiet nach zehn Jahren die Selbständigkeit erlangen müsse, und setzte überdies einen aus Aegypten, Kolumbien und den Philippinen zusammengesetzten Beirat ein, der Italien zur Seite stehen sollte. Italien war infolge eines Sowjetvetos zur Zeit der Verhandlung des Treuhandschaftsabkommens (1950) nicht Mitglied der Vereinten Nationen, was eine Reihe von Komplikationen hervorrief, die erst durch den Wegfall der Hindernisse für eine volle Mitarbeit Italiens innerhalb der Vereinten Nationen Ende 1955 überwunden wurden.

Ein anderer Versuch, in einem politischen Wetterwinkel der Welt ein internationales Regime aufzurichten, schlug fehl. Im Einklang mit dem seinerzeitigen Beschluß, Palästina zu teilen[14], erhielt der Treuhandschaftsrat den Auftrag, ein Statut für eine dauernde Internationalisierung der Stadt Jerusalem auszuarbeiten. Wohl um dem Einwand zu begegnen, daß ein für die Dauer eingerichtetes internationales Regime dem Grundgedanken des Treuhandschaftssystems, der Eröffnung des Weges zur Selbständigkeit, widerspricht[15], vermied man in diesem Fall jede Berufung auf die Bestimmungen der Charta über Treuhandschaft. Der Treuhandschaftsrat kam dem ihm erteilten Auftrag nach und arbeitete ein Statut aus, das diesem Organ die Oberaufsicht über die Verwaltung Jerusalems geben sollte[16]. Die politische Entwicklung und vor allem die Weigerung Israels und Jordaniens, einer solchen Lösung zuzustimmen, haben es nicht gestattet, den Plan weiter zu verfolgen — er wurde sang- und klanglos begraben, als ein Vertagungsbeschluß in der Vollversammlung am 15. Dezember 1950 nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit erhielt[17].

Der Treuhandschaftsrat

Der Treuhandschaftsrat als ausführendes Organ der Vollversammlung in Treuhandschaftsfragen hat — im Gegensatz zum Sicherheitsrat und zum Wirtschafts- und Sozialrat — keine genau festgelegte Zahl von Mitgliedern. Er muß zur Hälfte aus Treuhandschaftsmächten und zur Hälfte aus solchen Staaten zusammengesetzt sein, die keine Treuhandschaftsverwaltung ausüben. Ueberdies garantiert die Charta den fünf Großmächten je einen Sitz. Das bezog sich bisher praktisch nur auf die Sowjetunion und China (die anderen sind Verwaltungs-

mächte). Darüber hinaus wird mit einer dreijährigen Funktionsperiode die für die Herstellung des Gleichgewichtes zwischen den beiden Mitgliederkategorien notwendige Zahl von Staaten hinzugewählt[18]. Der Treuhandschaftsrat führt die ihm auferlegte Aufsicht über die Tätigkeit der Treuhandschaftsmächte in verschiedenster Weise aus: durch kritische Behandlung der ihm vorgelegten Berichte und mündlichen Ergänzungen, durch in die einzelnen Treuhandschaftsgebiete entsandte Besuchsmissionen, durch Anhörung von Vertretern der Bevölkerung der betreffenden Gebiete und durch Prüfung von Petitionen. Bisher haben 26 ordentliche und 10 außerordentliche Tagungen des Rates stattgefunden, die letzte und längste vom 14. April bis zum 30. Juni 1960.

Die großen Entscheidungen über die Gebiete, deren Verwaltung der Aufsicht des Treuhandschaftsrates unterliegt, sind regelmäßig außerhalb des Wirkungskreises der Vereinten Nationen getroffen worden. So hatte sich beispielsweise der Treuhandschaftsrat jahrelang mit der Forderung des Ewe-Volkes nach nationaler Einheit durch Vereinigung der seinerzeitigen Treuhandschaftsgebiete Französisch-Togo und Britisch-Togo zu befassen, bis er durch die Ausrufung der Republik Togo (das früher von Frankreich verwaltete Gebiet) und den Anschluß von Britisch-Togo an Ghana nach einer Volksabstimmung vor vollendete Tatsachen gestellt wurde. Nicht in den großen Fragen, aber in der ständigen Kontrolle der Entwicklung in den Treuhandschaftsgebieten hat sich das von der Charta vorgesehene System bewährt, und es hätte sich im Interesse der der Sorge des Treuhandschaftsrates anvertrauten Völker noch besser bewähren können, wenn nicht der Kalte Krieg seine Arbeiten in Mitleidenschaft gezogen hätte. Das äußerte sich vor allem in der Einseitigkeit der offenkundig propagandistisch zugespitzten und vor allen positiven Dingen die Augen verschließenden Kritik, die die Sowjetunion im Rahmen des Rates an der Tätigkeit der Treuhandschaftsmächte übt. Deren Reaktion mußte sich darauf beschränken, darauf zu achten, daß die Sowjetunion in keiner der in Treuhandschaftsgebiete entsandten Besuchsmissionen vertreten war. (Außer der Sowjetunion hat kein anderes kommunistisch regiertes Land je dem Treuhandschaftsrat angehört.)

Die Voraussetzungen für die Arbeiten dieser Körperschaft waren also so ungünstig wie nur möglich, wobei das ehrlichste Bestreben, die Auffassungen und Wünsche der Völker der Treuhandschaftsgebiete kennenzulernen, oft an dem Umstand scheitert, daß ihre verschiedenen Vertreter diametral entgegengesetzte Ansichten zum Ausdruck bringen. Angesichts alles dessen hat der Treuhandschaftsrat, der sich nicht mit der oberflächlichen Prüfung von Berichten begnügt — dafür sorgen schon Mitgliedsländer wie Indien oder Burma —, eine von der Oeffentlichkeit kaum bemerkte, geschweige denn gewürdigte, aber doch sehr anerkennenswerte Arbeit geleistet. Formell mag sich ein Treuhandschaftsverhältnis von einer heute auch einigermaßen international rechenschaftspflichtigen Kolonialverwaltung nur graduell unterscheiden. Tatsächlich hat aber der Treuhandschaftsrat unbeirrt darüber gewacht, daß überall, wo ihm die Charta Einflußmöglichkeiten eröffnete, der wirtschaftliche, soziale und kulturelle Standard verbessert und der Weg zu Selbstverwaltung und Selbständigkeit freigelegt wurde.

In irgendeiner Form enthalten alle Treuhandschaftsabkommen Bestimmungen, die die Einführung oder Anwendung der Gesetze der Verwaltungsmächte in den

Treuhandschaftsgebieten gestatten. Im allgemeinen liegt dieser Anschluß an eine größere Einheit geradezu im Interesse der Treuhandschaftsgebiete, die aber wieder ihre Identität bewahren müssen, wenn ihre Möglichkeiten der Erlangung der Unabhängigkeit nicht beschnitten werden sollen. Ob im konkreten Falle beiden einander vielfach entgegengesetzten Gesichtspunkten Rechnung getragen wird, hat ein ständiger Ausschuß des Treuhandschaftsrates für „administrative Einheiten" laufend zu untersuchen.

Das Petitionsrecht

Nur für den Bereich des Treuhandschaftssystems hat die Charta das Petitionsrecht für Einzelmenschen und Organisationen ausdrücklich verwirklicht, und von Anfang an wurde von dieser Möglichkeit, Wünsche und Beschwerden zu äußern, reichlich Gebrauch gemacht. Dadurch wurde die Behandlung der eingelangten Petitionen eines der wichtigsten Betätigungsgebiete des Treuhandschaftsrates, der angesichts der Riesenzahl einlangender oder den Besuchsmissionen übergebener Memoranden 1952 einen ständigen Ausschuß zur Sichtung und Bearbeitung des Materials einsetzen mußte. Befürchtungen, daß die Arbeiten des Rates durch ein Uebermaß meist irrelevanter Beschwerden geradezu blockiert werden könnten, erwiesen sich aber als wenig begründet.

Die eingegangenen Petitionen erzwangen zwar unleugbar ein unverhältnismäßig großes Arbeitspensum durch die Notwendigkeit ihrer Bearbeitung, der Befragung des Staates, gegen den Klage erhoben wurde, und der endgültigen Beschlußfassung. Viele der Petenten äußerten ganz allgemein formulierte Wünsche, deren Erfüllung nicht in der Hand der Beschwerdeinstanz gelegen hätte. Sie hatten vielleicht als ein Stimmungsbarometer einen gewissen Wert, konnten aber zu keiner Aktion führen. Ungezählte Petitionen verlangten von den Vereinten Nationen Dinge, die man durch einen Appell an die heimischen Instanzen hätte erreichen können. Viele lenkten aber die Aufmerksamkeit auf ernste Beschwerdepunkte, die anderweitig der internationalen Gemeinschaft nicht zur Kenntnis gelangt wären[19]. Der Treuhandschaftsrat tritt nicht als gerichtliche Instanz auf, die Freisprüche oder Schuldsprüche fällt. Trotzdem haben aber die Beschlüsse, die er nach Behandlung jeder einzelnen Petition fällt, eine große Bedeutung. Die liberale Praxis in der Zulassung von Beschwerden und die gründliche Erörterung auch des trivialsten Falles haben sicher dazu beigetragen, das Vertrauen der Völker der Treuhandschaftsgebiete in die Vereinten Nationen zu stärken. Uebrigens dürfte durch die Verselbständigung der Gebiete, aus denen die meisten Petitionen zu kommen pflegten (Somaliland, Togo, Kamerun), der Umfang dieser Agenda sich jetzt schnell verringern.

DIE EINZELNEN TREUHANDSCHAFTSGEBIETE

In den Jahren zwischen 1946 und 1950 wurden insgesamt elf Gebiete, teils in Afrika, teils im Stillen Ozean, mit insgesamt etwa 20 Millionen Einwohnern unter Treuhandverwaltung gestellt. Heute sind es nur mehr sieben. Bald dürften es drei, höchstens vier sein. Das Schicksal der ursprünglichen Treuhandschaftsgebiete sei hier kurz skizziert.

Britisch-Togo wurde als erstes aus dem Treuhandschaftsverhältnis entlassen[20]. Das Land bildet seither einen integrierenden Bestandteil der Republik Ghana.

Französisch-Togo. Unter der Regierung Guy *Mollet* wurde 1956 in dem Treuhandschaftsgebiet die „Autonome Republik Togo" eingerichtet, deren Außenpolitik und Verteidigungspolitik von Frankreich wahrgenommen werden sollten. Frankreich versuchte damals, eine Aufhebung des Treuhandschaftsverhältnisses unter Berufung darauf zu erzielen, daß Togo Selbständigkeit erlangt habe, konnte aber damit nicht durchdringen[21]. Einem neuen, die Beziehungen zwischen Frankreich und Togo regelnden Statut vom 22. Februar 1958 folgte die Ankündigung, daß das Land am 27. April 1960 volle Selbständigkeit erlangen würde. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hatte bereits 1958 ausgesprochen[22], daß das Treuhandschaftsabkommen am Tage der Erlangung der Unabhängigkeit erlöschen sollte. Die Vollversammlung des Jahres 1959 bekräftigte diesen Beschluß unter Anführung des 27. April 1960 als Endtag der Treuhandschaft[23] und fügte eine Empfehlung für die Aufnahme des neuen Staates in die Vereinten Nationen hinzu[24].

Französisch-Kamerun. Einen ähnlichen Beschluß wie im Falle von Französisch-Togo hatte die Vollversammlung Anfang 1959 in bezug auf Französisch-Kamerun auf Grund der Mitteilung Frankreichs gefaßt, daß das Gebiet am 1. Januar 1960 selbständig werden wird[25]. An diesem Tag ist die Republik Kamerun ins Leben getreten, womit das Treuhandschaftsabkommen seine Wirksamkeit verlor. Am 26. Januar beschloß der Sicherheitsrat über gemeinsamen Antrag von Frankreich und Tunesien einstimmig, die Aufnahme Kameruns als Mitglied der Vereinten Nationen zu empfehlen[26].

Britisch-Kamerun. Hier liegen die Dinge wesentlich verwickelter. Britisch-Kamerun besteht aus zwei miteinander nicht verbundenen Landstreifen. Der nördliche Teil wurde bisher zusammen mit Nordnigerien verwaltet, der südliche Teil als Bestandteil Ostnigeriens. Am 30. September 1960 erlangte die Föderation von Nigerien vollkommene Selbständigkeit. Die Frage stand nun, ob Britisch-Kamerun mit der Republik Kamerun oder mit der nigerischen Föderation vereinigt werden sollte. Ein Beschluß der Vollversammlung[27] sah die Abhaltung von Volksabstimmungen in beiden Landesteilen vor. Die Bevölkerung von Nordkamerun sollte gefragt werden, ob sie sich Nordnigerien anschließen oder über die Zukunft ihres Landes erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden wolle. Eine Frage wegen eines Anschlusses an die Republik Kamerun war nicht zugelassen. Ueber die Formulierung der Alternativen für die Abstimmung in Südkamerun konnte erst im Herbst 1959 eine Einigung erzielt werden[28]. Das auf Wunsch der Vertreter der Bevölkerung (des Regierungschefs von Südkamerun und des Führers der Opposition) aufgeschobene Plebiszit soll jetzt bis März 1961 abgehalten werden. Die abstimmungsberechtigte Bevölkerung wird sich zwischen Anschluß an die Republik Kamerun oder an Nigerien entscheiden können.

Inzwischen fand am 7. November 1959 die Volksabstimmung in Nordkamerun statt. Sie hatte das überraschende Ergebnis, daß 70 401 Stimmen für eine Verschiebung der endgültigen Entscheidung, also für die Fortführung eines Regimes der Unselbständigkeit, abgegeben wurden und nur 42 797 Stimmen für den Anschluß an Nordnigerien. (Ueberraschend daran war nicht die Mehrheit für den status quo, sondern ihr Ausmaß.) Unter den Anhängern des status quo gibt es mindestens zwei verschiedene Gruppen: die einen, die sich von einem Aufschub die Ermöglichung eines späteren Anschlusses an die Republik Kamerun versprachen, und die anderen, die zwar für einen Anschluß an Nigerien eintreten, aber ihn unter Bedingungen vollzogen sehen wollen, die die künftigen Herrscher der Föderation und Nordnigeriens nicht zu konzedieren geneigt sind, nämlich in Form eines Gliedstaates, wobei Nordkamerun seine Identität behalten würde[29].

Als dieses Abstimmungsergebnis bekannt wurde, beschloß die Vollversammlung[30], eine neue Abstimmung in Nordkamerun zu empfehlen. Sie wird gleichzeitig mit der in Südkamerun abgehalten werden und insoweit einen Fortschritt bedeuten, als den Abstimmenden diesmal die Alternative des Anschlusses entweder an die Republik Kamerun oder an Nigerien vorgelegt wird. Sowohl im Falle von Südkamerun wie auch im Falle von Nordkamerun soll es aber keine Frage nach den *Modalitäten* eines gegebenenfalls gewünschten Anschlusses an Nigerien geben, obwohl gerade darin die wahre Problematik zu liegen scheint.

Die Schwächen eines nur ein bedingungsloses Ja oder Nein zulassenden Plebiszits kamen in der letzten Tagung des Treuhandschaftsrates klar zum Ausdruck, als der nordkamerunische Stammesführer Ayo *Rosiji* in New York über seine Ansichten gehört wurde[31]. Er erklärte, daß die Bevölkerung weder zu Nordnigerien noch zu Kamerun wolle; letzteres begründete er damit, daß in Nordkamerun Französisch nicht verstanden würde. Seine Rede klang in der Forderung nach weiterem Aufschub und Aufrechterhaltung des Treuhandschaftsstatus aus — eine für das heutige Afrika erstaunliche Haltung, um so erstaunlicher, als niemand argwöhnen könnte, daß sie irgendwie auf Wünsche der Treuhandschaftsmacht zurückgeht. Ayo Rosiji behauptete, die Bevölkerung Nordkameruns wolle sich entweder als eigener Staat (Region) der Föderation von Nigerien anschließen oder zusammen mit Südkamerun in ihrem Rahmen einen besonderen Staat bilden. Der britische Vertreter bemerkte dazu, es sei Sache der betreffenden Regierungen (Nigerien und Republik Kamerun), die Bedingungen des Anschlusses zu formulieren. Die nigerische Bundesregierung habe versprochen, daß Nordkamerun eine eigene Provinz des Gliedstaates (Region) Nordnigerien bilden werde.

Für die britische Kolonialverwaltung hat der Ausgang der ersten Volksabstimmung in Nordkamerun eine besondere Verlegenheit geschaffen, weil sie jetzt, da Nigerien selbständig ist, für Nordkamerun und Südkamerun besondere Organe einsetzen muß, deren Funktionsdauer sich nicht voraussehen läßt. (Bisher wurde Britisch-Kamerun zusammen mit Nigerien verwaltet.)

Ruanda und Urundi bildete bisher mit dem Kongo eine administrative Einheit, so daß Belgien heute nach der Verselbständigung des Kongo vor ähnlichen Schwierigkeiten steht wie Großbritannien in Britisch-Kamerun. In Ruanda und Urundi sind im Herbst 1959 Unruhen ausgebrochen, die sich im Frühjahr 1960 wiederholten. Obwohl es sich um Gegensätze zwischen Einheimischen beziehungsweise zwei sozialen Schichten unter ihnen handelte, dürfte die Aussicht auf baldige Selbständigkeit auf Grund der Entwicklung im Kongo den Ausbruch bereits schwelender Konflikte angefacht haben. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen reagierte darauf mit einem Beschluß[32], der in diplomatischer Weise Belgien mahnt, ungesäumt politische Reformen durchzuführen und der Bevölkerung ein höheres Maß an Selbstverwaltung zu geben. Belgien hat dem Treuhandschaftsrat berichtet, daß in dem Gebiet 1961 die ersten Wahlen unter internationaler Aufsicht stattfinden werden und daß ihrer Abhaltung eine Verstärkung der Selbstverwaltungseinrichtungen folgen soll[33].

Italienisch-Somaliland hätte nach Ablauf der zehnjährigen Periode der Treuhandschaftsverwaltung im Dezember 1960 die Unabhängigkeit erlangen sollen. Im Einvernehmen mit den Vereinten Nationen wurde das Datum auf den 1. Juli vorverlegt. Mit diesem Tag ist das Treuhandschaftsabkommen erloschen. Gleichzeitig hat Großbritannien der Vereinigung der bisherigen Kolonie Britisch-Somaliland mit Italienisch-Somaliland zu einem einheitlichen Staatswesen Somalia zugestimmt, das am 20. September 1960 zusammen mit Togo und Kamerun in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde[34].

Tanganjika, das bisher britisches Treuhandschaftsgebiet war, wird nach den ersten Parlamentswahlen im September 1960 weitgehende Selbstregierung besitzen. Noch wird

aber der Gouverneur den Vorsitz im Ministerrat führen und an dessen Entscheidungen nicht gebunden sein, eine Einschränkung, die der Führer der TANU-Partei (Nationale Union) und voraussichtliche künftige Regierungschef Julius K. *Nyerere* kritisierte. Der Treuhandschaftsrat gab der Hoffnung Ausdruck, daß es sich hier nur um ein kurzes und vorübergehendes Stadium handelt[35]. Die Liquidierung der Treuhandschaft wird kaum lange auf sich warten lassen.

West-Samoa, aus zwei größeren und einer Reihe kleinerer Inseln im Stillen Ozean bestehend, wird von Neuseeland verwaltet. 1959 wurde aus der Mitte des zum Großteil gewählten Parlaments zum erstenmal eine eigene Regierung mit einem einheimischen Regierungschef gebildet. Volle Unabhängigkeit soll Ende 1961 verwirklicht werden — es wäre seit Jahrzehnten die erste Bildung eines neuen Staates in Polynesien, allerdings mit einer sehr kleinen Bevölkerungszahl (etwa 100 000).

Neuguinea, in Verwaltung Australiens, bleibt weit dahinter zurück. Vorläufig bemüht sich Australien um den Aufbau einer lokalen Selbstverwaltung unter Teilnahme der einheimischen Bevölkerung[36].

Nauru, eine kleine, von etwa 3000 Menschen bewohnte Südseeinsel, bildet den einzigen Fall, in dem mehreren Staaten (Großbritannien, Australien, Neuseeland) die Treuhandschaft anvertraut wurde. Die Verwaltung wird aber von Australien allein ausgeübt. Hier geht es weniger um die Erringung der politischen Selbständigkeit als um die Frage, wovon sich die Bevölkerung nach Erschöpfung der Phosphatlager, die die einzige Erwerbsquelle darstellen, ernähren soll. Man rechnet mit der Ergiebigkeit der Vorkommen für höchstens weitere 40 Jahre.

Bei den *Südseeinseln* nördlich des Aequators, die von den Vereinigten Staaten verwaltet werden, hat es sich vor allem um die Ausdehnung des Anteils gehandelt, den die einheimische Bevölkerung an der örtlichen Selbstverwaltung hat[37]. Im Gebiet dieser Inseln, von denen manche vulkanisch und unbewohnt sind, haben die Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahren atomare Versuchsexplosionen durchgeführt. Sie waren Gegenstand zahlreicher Petitionen, die sich gegen die Versuche als solche unter Hinweis auf ihre befürchteten gesundheitlichen Folgen und gegen im Zusammenhang mit ihnen stehende Bevölkerungsumsiedlungen wandten. Indien hat im Treuhandschaftsrat den Standpunkt vertreten, daß der Wortlaut des Treuhandschaftsabkommens den Vereinigten Staaten nicht gestatte, in dem Gebiet Versuche mit Kernwaffen durchzuführen. Die Mehrheit hat sich aber diesem Standpunkt nicht angeschlossen[38].

UNVORHERGESEHENE FOLGEN DES SCHRUMPFUNGSPROZESSES

Der mit unerwarteter Schnelligkeit vor sich gehende Schrumpfungsprozeß des ganzen Treuhandschaftssystems hat auch die Verlegenheit hervorgerufen, daß ein Aufbau des Treuhandschaftsrates im Einklang mit den Bestimmungen der Charta unmöglich erscheint. Frankreich scheidet Ende 1960 als Verwaltungsmacht aus, behält aber als eine der Großmächte einen Sitz im Treuhandschaftsrat. Da jedoch in diesem ein Gleichgewicht zwischen Treuhandschaftsmächten und anderen bestehen muß, bedeutet das, daß gleichzeitig zwei gewählte Mitglieder ihren Sitz verlieren. Das Ausscheiden Italiens als Verwaltungsmacht vermindert die Zahl der zu wählenden Mitglieder um ein weiteres. Aehnliches dürfte sich 1961 oder 1962 wiederholen, wenn die neuseeländische Treuhandschaft über West-Samoa zu Ende geht (es sei denn, daß Neuseeland weiter als Treuhandschaftsmacht für Nauru anerkannt wird, was eine sehr künstliche Konstruktion wäre). Dann könnte der Treuhandschaftsrat überhaupt nur mehr e i n gewähltes Mitglied haben. Der

Ausweg, die Charta den neuen Gegebenheiten anzupassen, ist ungangbar, weil eine Teilrevision der Charta nie die notwendige sowjetische Zustimmung finden würde. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen von 1959 war sich zwar der bestehenden Schwierigkeiten bewußt, sah sich aber nicht in der Lage, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen[39]. Sie verschärfte die Situation noch dadurch, daß sie — nach dem Buchstaben der Charta — zwei Vakanzen im Treuhandschaftsrat mit dreijähriger Funktionsdauer besetzte. Ein sowjetischer Antrag, sowohl die notwendige Neuregelung als auch die Neuwahlen in den Rat einer für April 1960 einzuberufenden Sondertagung vorzubehalten, wurde abgelehnt, ohne daß ein anderer Beschluß zustande gekommen wäre[40]. Die Vollversammlung des Jahres 1960 wird aber nicht darum herumkommen können, eine Entscheidung zu treffen.

Das Treuhandschaftssystem, wie es 1945 konzipiert wurde, wird bald nur auf einige verhältnismäßig unwichtige Inseln im Stillen Ozean beschränkt sein. Gleichzeitig reift aber, wie das Beispiel des Kongo zeigt, eine neue Form internationaler Treuhandschaft heran, in der es keine Verwaltungsmacht mehr gibt, sondern in der die internationale Gemeinschaft direkt am Aufbau von Staaten bisher geschichtsloser Nationen mitarbeitet und sich dabei vor allem auf die aktive Mitwirkung solcher Mitglieder stützt, die mit keiner Vergangenheit als Kolonialmacht belastet sind.

ANMERKUNGEN

1) Französisch: „mission sacrée de civilisation". Bei *Schücking-Wehberg* („Die Satzung des Völkerbunds", Berlin 1924, S. 683) ist das mit „heilige Aufgabe der Zivilisation" übersetzt.

2) Der Wortlaut der einzelnen Mandate wurde von den Vereinten Nationen 1946 unter A/70 neu veröffentlicht.

3) Da der Völkerbundpakt keine ausdrücklichen Bestimmungen über Petitionen enthielt, gab es über die Frage der Zulassung mündlicher neben schriftlichen Beschwerden lange Auseinandersetzungen. Siehe dazu Charmian Edwards *Toussaint*, „The Trusteeship System of the United Nations", London 1956, S. 194.

4) Bezüglich Jerusalem siehe weiter unten.

5) Die einschränkende Bindung an eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen wurde offenkundig eingefügt, um Japan auszuschalten, das seit 1920 Mandatsmacht für ehemals deutsche Südseeinseln war.

6) Anfangs wollte sich die Sowjetunion selbst einen Platz unter den Treuhandschaftsmächten sichern. Der seinerzeitige amerikanische Staatssekretär *Byrnes* verzeichnet ein Verlangen *Molotows* auf der Londoner Außenministerkonferenz im September 1945, daß Tripolitanien der Sowjetunion in Treuhandverwaltung zugeteilt werden solle (James F. Byrnes, „Speaking Frankly", London 1947, S. 96). Angesichts der strikt ablehnenden Haltung der anderen Partner wurde die Sache aber nicht weiterverfolgt. Tripolitanien stand zunächst in britischer militärischer Verwaltung und wurde später als Teil Libyens selbständig.

7) Resolution 63 (I) vom 13. Dezember 1946 und Resolution 140 (II) vom 1. November 1947.

8) Die bis Jalta zurückreichende Vorgeschichte des Streitfalls wird in dem UN-Memorandum A/C.4/36 vom Oktober 1946 übersichtlich dargestellt.

9) *Toussaint*, a. a. O., S. 253.

10) Siehe dazu das Südwestafrika gewidmete Kapitel bei *Brügel*, „Der Konflikt zwischen Völkerrecht und Rassenpolitik, Südafrika und die Vereinten Nationen", in Europa-Archiv, 14/1956, S. 9023/24. Siehe weiter die letzte den Status von Südwestafrika behandelnde Resolution der Vollversammlung, 1359 (XIV) vom 17. November 1959, und die Darstellung im Bericht des Generalsekretärs an die Vollversammlung von 1960, A/4390, S. 80/81.

11) Official Records of the Security Council, 1947, S. 680.

12) Official Records, a. a. O., S. 415.

13) Resolution 422 (V) vom 2. Dezember 1950. Siehe auch *Yearbook of the United Nations*, 1950, New York 1951, S. 797—806.

14) Resolution 181 (II) vom 29. November 1947 bzw. 194 (III) vom 11. Dezember 1948 und 303 (IV) vom 9. Dezember 1949.

[15]) *Toussaint*, a. a. O., S. 62/63.

[16]) Letzter Entwurf T/592 vom 4. April 1950.

[17]) *Yearbook* ..., 1950, S. 335—341.

[18]) Gegenwärtig besteht der Treuhandschaftsrat aus: Australien, Belgien, Frankreich, Italien, Neuseeland, Großbritannien und den Vereinigten Staaten als Verwaltungsmächten, weiter aus der Sowjetunion und China auf Grund der Charta sowie aus den dazugewählten Ländern Bolivien, Burma, Indien, Paraguay und Vereinigte Arabische Republik.

[19]) Vereinzelt haben auch europäische Bewohner der Treuhandschaftsgebiete sich des Petitionsrechtes zur Durchsetzung ihrer Ansprüche bedient, so z. B. nach Kriegsende aus Tanganjika ausgewiesene und nach Deutschland repatriierte Deutsche.

[20]) Resolution der Vollversammlung 1044 (XI) vom 13. Dezember 1956.

[21]) *Yearbook* ..., 1958, S. 355—358.

[22]) Resolution 1153 (XIII) vom 14. November 1958.

[23]) Resolution 1416 (XIV) vom 5. Dezember 1959.

[24]) Empfehlungen dieser Art haben nur moralische, aber keine rechtliche Bedeutung, da die Aufnahme durch die Vollversammlung nur nach vorangegangener Empfehlung des Sicherheitsrates erfolgen kann. In Fällen dieser Art ist aber mit einem sowjetischen Veto nicht zu rechnen. Tatsächlich hat der Sicherheitsrat am 31. Mai 1960 über gemeinsamen Antrag Frankreichs und Tunesiens die Aufnahme Togos einstimmig empfohlen (Bericht des Generalsekretärs, A/4390, S. 9). Die Aufnahme erfolgte am 20. September 1960.

[25]) Resolution 1349 (XIII) vom 13. März 1959.

[26]) Bericht des Generalsekretärs, A/4390, S. 9. Seit dem 20. September 1960 ist Kamerun Mitglied der Vereinten Nationen.

[27]) Resolution 1350 (XIII) vom 13. März 1959.

[28]) Resolution 1352 (XIV) vom 16. Oktober 1959.

[29]) Bericht des Generalsekretärs, A/4390, S. 70.

[30]) Resolution 1473 (XIV) vom 12. Dezember 1959.

[31]) Press Release TR/1665 vom 23. Juni 1960.

[32]) Resolution 1419 (XIV) vom 5. Dezember 1959.

[33]) Press Release TR/1673 vom 30. Juni 1960.

[34]) Der Sicherheitsrat hat am 6. Juli 1960 über Antrag Italiens, Großbritanniens und Tunesiens die Aufnahme Somalias einstimmig empfohlen (S/4374). Sie erfolgte am 20. September 1960.

[35]) Press Release TR/1673 vom 30. Juni 1960.

[36]) Im September 1960 wurde im australischen Parlament von der Bundesregierung ein Gesetzentwurf eingebracht, durch den der Anteil der gewählten Eingeborenenvertreter in der Gesetzgebenden Versammlung von Neuguinea erhöht werden soll (vgl. *The Times*, 23. 9. 1960). Siehe dazu auch „Unabhängigkeit für Neuguinea?" in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. 9. 1960.

[37]) Siehe den letzten Bericht des Treuhandschaftsrates an den Sicherheitsrat vom 12. Juli 1960, S/4380.

[38]) *Yearbook* ... 1954, S. 359—363.

[39]) Ein tunesischer Antrag, durch das Los zu bestimmen, welche der gewählten Mitglieder aus dem Rat ausscheiden sollen, erhielt nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit.

[40]) Die Problematik ist zusammenfassend dargestellt im Bericht des Generalsekretärs, A/4390, S. 68/69, ferner bei *Bailey*, „The future Composition of the Trusteeship Council", in: *International Organisation*, Summer 1959, S. 412—421, Egon *Schwelb*, „Charter Review and Charter Amendment — Developments in 1958 and 1959", in *The International and Comparative Law Quarterly*, April 1960, S. 250—252.

„Eurafrika" — Idee und Wirklichkeit

Von Thomas Oppermann

VORBEMERKUNG

Wer „eurafrikanischen" Zusammenhängen nachzugehen versucht, geht vom Vorhandensein vielfacher Wechselbeziehungen zwischen den beiden in diesem Wort zusammengefaßten Erdteilen aus[1]. In der Tat sind die mannigfachen Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen der politischen Entwicklung in Europa und Afrika selten so sichtbar geworden wie während des Jahres 1960, das bereits von vielen Seiten als das „Jahr Afrikas" benannt wurde. Die in immer stürmischerem Tempo sich vollziehende Lösung einer großen Zahl afrikanischer Staaten aus den kolonialen Bindungen zu europäischen Mächten oder etwa die sich verstärkenden Auswirkungen einer Dauerkrise wie der algerischen auf die französische Innen- und Außenpolitik können als besonders markante Beispiele in diesem Zusammenhang angeführt werden. — Oder wenn man ein direkt die Bundesrepublik Deutschland betreffendes auffälliges Beispiel für die Verwobenheit afrikanisch-europäischer Politik heutzutage nennen will, braucht man nur an die verwirrenden Ereignisse Anfang 1960 im Zusammenhang mit der angeblichen Anerkennung der Regierung in Pankow durch die Republik Guinea zu erinnern. Aehnliches gilt für die beinahe tragikomische Eile, mit der die Bundesrepublik im Sommer 1960 die neuen Staaten Afrikas jeweils möglichst frühzeitig anerkannte, damit nicht wie bei dem klassischen Lauf zwischen Hase und Igel sich die Regierung aus Pankow irgendwo vorher einniste. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und Afrika befinden sich in fortlaufender Weiterentwicklung, stimuliert insbesondere durch den Ausbau von Systemen der Entwicklungshilfe[2]. Die Vielfalt der europäisch-afrikanischen Beziehungen wird über den Kreis der Experten hinaus dem durchschnittlich politisch interessierten Bürger bei der Zeitungslektüre heute tagtäglich vor Augen geführt.

ANFÄNGE DER EURAFRIKANISCHEN IDEE

Bedeuten die eben erwähnten Zusammenhänge bereits „Eurafrika"? Verbergen sich nicht hinter diesem bisweilen zum Schlagwort gewordenen, jetzt etwas zurückgetretenen Begriff spezielle Konzeptionen des europäisch-afrikanischen Verhältnisses, und was beinhalten sie? Das ist die grundsätzliche Fragestellung, von der vielleicht sinnvollerweise ausgehen kann, wer dieses Leitbild „Eurafrika" zunächst einmal umreißen will, um anschließend der Frage nachzugehen, was aus diesen zeitweilig vielstimmig befürworteten Gedanken angesichts der Realität der afrikanischen Entwicklung in den letzten Jahren geworden ist.

An sich könnte man sich unter dem Wort „Eurafrika" verschiedene Dinge vorstellen. Die geographische Fachwelt kennt den Ausdruck „Eurasien" oder noch

häufiger den des eurasiatischen Kontinents, von dem Europa ein territorial geringfügiger Annex ist. Eine vergleichbare „eurafrikanische" räumliche Einheit besteht bekanntlich nicht. Ebensowenig bezeichnet „Eurafrika" in einer Art zusammenfassender Vokabel diejenigen Gebiete des Schwarzen Kontinents, in denen die europäische Herrschaft über die rein kolonialen Formen hinaus durch Ansiedelung von Weißen die europäischen Lebensformen am dauerhaftesten auf afrikanischen Boden verpflanzt ist. Eurafrika ist nicht der Sammelname für so verschiedenartige Regionen wie Algerien, Südafrika, Südrhodesien, in denen starke Minderheiten europäischer Herkunft heute einen verzweifelten Kampf gegen die eingeborene Nationalbewegung um die Erhaltung überkommener Positionen führen[3], der vielleicht bereits in eine Auseinandersetzung um ihren Verbleib auf afrikanischem Boden überhaupt überzugehen beginnt.

Die überkommene Vorstellung von „Eurafrika" ist viel weniger von geographischen oder ethnischen Merkmalen bestimmt. Ihren Ursprüngen nach eine weitgehend von Frankreich aus geprägte Vorstellungswelt, geht es dabei um eine Zusammenfassung gerade der Verschiedenartigkeit von Schwarz und Weiß, von wenig entwickelten mit Ländern hochindustrialisierten Gepräges. Die wirtschaftlich-handelsmäßige Gemeinsamkeit bestimmter afrikanischer und europäischer Gebiete stand hier im Vordergrund, wobei die Knüpfung neuartiger ökonomischer Bande bisweilen als eine passende Ergänzung oder auch Ersetzung politischer Abhängigkeiten gedacht sein mochte, die in einer afrikanischen Aera des politischen Souveränitätsstrebens um jeden Preis nicht aufrechtzuerhalten waren.

Die französische Kolonialgeschichte kennt die Vorstellung eurafrikanischer Verbindungen schon aus der Zeit vor 1939. Allerdings zumeist in einem Sinne, der den europäischen Bestandteil des Wortes schlicht mit Frankreich gleichsetzte. So etwa, wenn in damaligen Zukunftsbetrachtungen als Ziel der Entwicklung des französischen Kolonialreiches in Afrika eine „eurafrikanische Gemeinschaft" hingestellt wird oder man den französischen Diplomaten und Freund Abessiniens, den Comte *Lagarde,* als „Pionier eurafrikanischen Geistes" bezeichnet[4]. — In verwandelter Form werden diese Ideen nach 1940 unter Vichy propagiert. Was vor dem Kriege als natürliche Fortentwicklung der kolonialen Leistung der III. Republik erscheinen sollte, wird jetzt als eine Art Mittel zur Wiedergesundung des europäischen Frankreichs durch besondere Leistungen in Uebersee empfohlen. Ereignisse wie der Beginn des Baues an der Mittelmeer-Niger-Eisenbahn 1941/42 erscheinen als eurafrikanische Taten[5]. Die Achsenmächte versagen derartiger ideologischer Erhöhung praktischer Maßnahmen der französischen Kolonialpolitik nicht eine gewisse wohlwollende Unterstützung. Sie sehen den eurafrikanischen Gedanken vornehmlich unter dem Blickwinkel der Wirtschaftsautarkie eines Großraumes, der in dieser Form eine exklusive antibritische Tendenz aufweisen sollte.

Auch in den Jahren nach 1945, anläßlich der Umwandlung des französischen Kolonialreiches in die Französische Union und später, wird die fortbestehende eurafrikanische Aufgabe der IV. Republik betont. Immer noch ist dabei Frankreich mit Europa gleichgesetzt, so daß man hier präziser von dem Ziel einer France-Afrique als dem der Eurafrique gesprochen hätte[6].

In einem weiteren Rahmen wurden diese Vorstellungen einer zu schaffenden eurafrikanischen Gemeinsamkeit dagegen seit 1949 in den Arbeiten des Europa-

rates gesehen[7]. Hier kamen von Anfang an die Gesichtspunkte der Gesamtheit der in Afrika engagierten europäischen Staaten zur Sprache. Dies galt besonders für Großbritannien[8]. In zunehmendem Maße wirkten Afrikaner bei diesen Arbeiten mit. Das Interessante an den im Europarat entwickelten Konzeptionen europäisch-afrikanischer Zusammenarbeit erscheint heute aus der Rückschau darin, daß sie in manchem ein feines Gespür für die kommende Entwicklung im Schwarzen Afrika zeigten und insofern späteren parallelen Bemühungen des Sechsereuropas im Rahmen der EWG bereits vorauseilten. Der sogenannte „Straßburg-Plan", den die Beratende Versammlung des Europarates am 25. September 1952 annahm[9], regte allerdings die Bildung einer Europäischen Entwicklungsbank ausschließlich für diejenigen „Länder, Gebiete und Dominien" Afrikas an, die „verfassungsmäßige Bande" zu den Staaten Westeuropas unterhielten. Dieser u. a. auch von der OEEC diskutierte Plan wies somit noch exklusive und auf eine Aufrechterhaltung der kolonialen Bindungen gerichtete Züge auf[10]. Seit dem Jahre 1955 beschäftigten sich dann jedoch Expertengruppen der Versammlung unter Einschluß afrikanischer Sachverständiger mit dem ehrgeizigeren Projekt einer „eurafrikanischen Gemeinschaft", die auf dem Fuße der Gleichheit zwischen Europa und Afrika errichtet werden sollte. Bezeichnenderweise wurde im Rahmen dieser Arbeiten das Adjektiv „eurafrikanisch" bald wieder fallengelassen[11], weil es von vielen als zu sehr mit der kolonialistischen Note behaftet empfunden wurde. Diese Tätigkeit des Europarates schlug sich in verschiedenen Dokumenten nieder[12]. Wenn sie auch weiterer exekutiver Wirksamkeit ermangelten, bleiben die Initiativen des Europarates in der Afrikapolitik neben der sich seit 1957 entwickelnden besonderen Aktivität des Sechsereuropas im Rahmen der EWG auf diesem Gebiet die vielleicht wichtigste Ausdrucksform für gesamteuropäisches Denken über das Verhältnis des europäischen Kontinents zu Afrika[13].

TEILVERWIRKLICHUNG IM EWG-VERTRAG

Die eigentliche Stunde der eurafrikanischen Idee schlug im Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration des Kerneuropas der sechs Staaten, genauer gesprochen mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes seit 1957/58. Wieder waren es wirtschaftliche Erwägungen, verbunden mit gewissen politischen Bestrebungen, die von Frankreich ausgingen und das Entstehen einer eurafrikanischen Gesamtheit („Ensemble eurafricain") vorsahen. Im Zusammenhang der Beratungen über den Vertrag zur Gründung des Gemeinsamen Marktes in Europa mußte die Frage des Verhältnisses vor allem der französischen und belgischen Afrikabesitzungen zu dem neuzuschaffenden Wirtschaftsgroßraum in Europa beinahe zwangsläufig zur Sprache kommen. In dem Maße, in dem Frankreich die wirtschaftlichen Schranken gegenüber seinen europäischen Nachbarn abzubauen bereit war, mußte sich auch das Verhältnis der mit Frankreich wirtschaftlich verflochtenen damaligen Kolonien zu den Staaten der EWG verändern, es sei denn, man hätte die überseeischen Gebiete von vornherein dem werdenden europäischen Markt fernhalten wollen. Zu einer solchen freiwilligen, auch nur wirtschaftlichen Scheidung von seinen afrikanischen Territorien war aber Frankreich 1957 keinesfalls bereit. Seit den Verhandlungen in Venedig über den EWG-Vertrag hatten die Franzosen unzweideutig klargestellt, daß eine befriedigende Lösung der Verbindung der überseeischen Gebiete mit der neuzuschaf-

fenden Wirtschaftseinheit für Frankreich zur Voraussetzung des eigenen Beitrittes zum Gemeinsamen Markt werden müsse. Neben die wirtschaftlichen Fakten, die für die große Kolonialmacht Frankreich die „Mitgift" seiner Ueberseeterritorien unerläßlich machten, wurde eine selbständige politische Begründung gestellt, die dem nüchternen Kalkül der Wirtschaftsexperten gewissermaßen die ideologische Rechtfertigung verleihen sollte. Hier handelte es sich wieder um nichts anderes als die „eurafrikanische Vision", wie sie etwa der damalige französische Ministerpräsident, Guy *Mollet*, im Februar 1957 zwischen den Verhandlungen einmal umriß[14]:

„Die Assoziierung der überseeischen Gebiete und die Errichtung einer Einheit in Nordafrika sind in der Tat politische Maßnahmen von einer Bedeutung, daß sie Verhandlungen auf höchster Ebene rechtfertigen. Die Zusammenarbeit mit Afrika stellt die schönste Chance Europas dar. Einmal wirtschaftlich bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes durchgesetzt, wird die Union der beiden Kontinente sich politisch und strategisch weiterentwickeln und im Kräfteverhältnis der Welt an Gewicht zunehmen."

Aus solchen Aeußerungen wurde deutlich, wie weit im Denken der damals für die französische Politik Verantwortlichen der eurafrikanische Gedanke gespannt war[15]. Durch die Stärkung der wirtschaftlichen Bande zwischen Afrika und dem „Europa der Sechs", also einem substantiellen Teil des Kontinents, sollte allmählich ein weiterer Verschmelzungsvorgang in Gang gebracht werden, der politische und sogar militärische Aspekte in sich bergen mochte.

Es sei hier noch nicht gefragt, inwieweit eine solche „Vision" angesichts der politischen Lage in Französisch-Afrika im Jahre 1957 noch realistisch war. Offensichtliche Schwierigkeiten einer derart weitgespannten Konzeption ergaben sich schon im theoretischen Ansatz. Setzte nicht das Ziel einer politischen Gemeinschaft Eurafrikas eine Gleichartigkeit der politischen Grundstrukturen voraus, an der es zwischen Afrika und Europa weitgehend fehlt? Wie vertrug sich die Aussicht auf neuartige Bindungen mit dem „weißen" Europa mit den Hoffnungen auf die eigene Unabhängigkeit, die in den eingeborenen Führern gerade erst durch den von Gaston *Deferre* inspirierten Erlaß des Rahmengesetzes vom 23. Juni 1956[16] und die Wahlen im Sommer 1957 geweckt worden waren, womit die ersten Schritte zur inneren Autonomie verwirklicht wurden? Wie würden sich die afrikanischen Führer zu den strategischen Problemen verhalten, die der Gedanke einer „Union der beiden Kontinente" aufwarf? Gegen wen sollte sich eine gemeinsame Strategie richten?

Derartige Bedenken verhinderten nicht, daß im Ergebnis der EWG-Verhandlungen im Frühjahr 1957 auf wirtschaftlichem Gebiet der erste Schritt in Richtung auf die Verwirklichung dieses kühnen Gedankenfluges vollzogen wurde. Die Assoziierung der überseeischen Gebiete der EWG-Mitgliedstaaten an die neue Wirtschaftseinheit in Europa, in manchen Aspekten zunächst nur für eine fünfjährige Versuchs- und Uebergangsperiode, konnte in der Tat mit den damaligen Worten von Paul Henri *Spaak* als „Auftakt einer eurafrikanischen Politik" gedeutet werden, wenngleich sie mit der Einbeziehung einiger pazifischer und sogar antarktischer Besitzungen territorial über solche Begrenzungen noch hinausgriff. Die Art. 131 ff. des EWG-Vertrages[17], in denen das Assoziierungsprinzip und die daraus folgernden grundsätzlichen wirtschafts- und finanzpolitischen

Konsequenzen umrissen wurden, der Anhang IV des EWG-Vertrages, der die Liste der assoziierten „Länder und Hoheitsgebiete" (11,3 Millionen qkm mit etwa 50 Millionen Einwohnern) enthält[18], und das befristete Durchführungsabkommen zu dieser Assoziierung, in dem vor allem die Einrichtung des von der EWG-Kommission zu verwaltenden Entwicklungsfonds geregelt ist[19], stellen den ersten juristisch verbindlichen Plan für die wirtschaftliche Verwirklichung Eurafrikas dar. Die Grundsatzklausel des Art. 131 EWG-Vertrag läßt bei aller vorsichtigen Beschränkung erkennen, daß die Assoziierungsregelung mehr sein sollte als ein nur technischer Annex zur unumgänglichen wirtschaftlichen Regelung des Verhältnisses zwischen den damaligen Kolonialgebieten und den Mitgliedstaaten[20]:

„Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.

Entsprechend den in der Präambel dieses Vertrages aufgestellten Grundsätzen soll die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen."

In der Präambel des EWG-Vertrages ist entsprechend von der „Absicht, die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen", die Rede. So unverbindlich in ihrer praktischen Anwendbarkeit derartige Leitdeklarationen auch sein mögen, lassen sie doch erkennen, im Lichte welcher allgemeinen Idee die Schöpfer des EWG-Vertrages im Jahre 1957 die Assoziierung verstanden wissen wollten. Die Einzelheiten des in Aussicht genommenen allmählichen Abbaues von Zollschranken und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Gemeinschaftsländern und den afrikanischen Gebieten und die Förderung der wirtschaftlich-sozialen Infrastruktur in den überseeischen Gebieten aus den Mitteln des von allen EWG-Mitgliedstaaten aufzubringenden Entwicklungsfonds stellen sich auf diese Weise als erste Vollzugsmaßnahmen zugunsten des erstrebten Fernzieles dar: eine dauerhafte eurafrikanische Gemeinschaft zwischen den bisher abhängigen Kolonialgebieten und dem Europa der Sechs[21].

SCHATTENSEITEN DER ASSOZIIERUNGSKONZEPTION DES EWG-VERTRAGES

Es hieße die Dinge zu sehr von der theoretischen Seite her sehen, wollte man den „eurafrikanischen Beginn", wie er in die Artikel des EWG-Vertrages hineingeschrieben wurde, überbewerten. Dieses „Eurafrika" umfaßte längst nicht den geographischen Raum, den sein Name anzudeuten schien. Hier wurden nicht Europa und Afrika verbunden, sondern der größere Teil des westlichen Kontinentaleuropas mit den französischen und belgischen Besitzungen in West- und Mittelafrika, d. h. einem Drittel des Kontinents.

Derartige geographische Unvollständigkeiten brauchten an sich nichts gegen die Richtigkeit der Konzeption als solcher zu besagen. Wie sich die EWG-Staaten bisweilen als der Kern eines werdenden größeren Europas ansehen, könnte auch der „Ensemble eurafricain" in seiner durch die Verträge von Rom umrissenen Gestalt als ein nach Erweiterung strebendes Provisorium gedeutet werden. Dahin

wiesen tatsächlich manche Vorschläge beim Entstehen des EWG-Vertrages, wie die in Absichtserklärungen betonte Möglichkeit der Assoziierung weiterer, damals bereits unabhängiger afrikanischer Staaten wie Marokko und Tunesien.

Aber die Bedenken gegen die eurafrikanische Konzeption gingen vielerorts sehr weit. Es ist kein Geheimnis, daß der Grundsatz der förmlichen Einbeziehung der überseeischen Gebiete in den EWG-Vertrag zu den bis in die Schlußberatungen am heißesten umstrittenen Punkten gehörte. Insbesondere auf deutscher und niederländischer Seite war der Enthusiasmus für Eurafrika in keiner Weise mit den französischen Gefühlen vergleichbar[22]. Die Bundesrepublik blickte mit gemischten Gefühlen auf die von ihr im Rahmen des Entwicklungsfonds geforderten beträchtlichen finanziellen Leistungen (in der endgültigen Lösung etwa 840 Millionen DM über die fünfjährige Anfangsperiode verteilt). Derartige Opfer zugunsten einer vorerst noch recht vagen Idee mußten einem Lande fragwürdig erscheinen, das z. B. 1956 allein aus Mexiko wertmäßig ebensoviel importierte wie aus sämtlichen afrikanischen Gebieten der Franczone oder nach Argentinien doppelt soviel verkaufte wie in das französische Afrika[23]. Die in Rom schließlich unterzeichnete Lösung trug deutlich Kompromißcharakter. Was im Vertrage an eurafrikanischer Konzeption verwirklicht wurde, war fast ausschließlich der gleichbleibend festen französischen Initiative zu verdanken, der sich die den afrikanischen Fragen ferner stehenden Partner aus dem Wunsche gebeugt hatten, das Zustandekommen des gesamten Vertragswerkes nicht gefährden zu wollen. Das von wenig innerer Verbindung zur Idee Eurafrika zeugende Wort von der deutschen „Eintrittskarte" in die EWG machte die Runde; damit war der deutsche Finanzbeitrag zum Entwicklungsfonds für die überseeischen Gebiete gemeint. Das Mißtrauen, indirekt auf diese Weise in alle Fährnisse der französischen Afrikapolitik von Algerien bis Madagaskar an der Seite Frankreichs hineingezogen zu werden, war durchaus rege. Die in der nichtamtlichen deutschen Oeffentlichkeit noch stärker als in der offiziellen Reaktion spürbare Zurückhaltung gegenüber der Assoziierung der überseeischen Gebiete wurde damals etwa von Ferdinand *Fried* kaum verhohlen zum Ausdruck gebracht, wenn er recht unwirsch von dem Eindruck schrieb[24]:

„als wenn aus allen Winkeln der Welt die Reste des europäischen Kolonialbesitzes zusammengekratzt werden, um in eine europäische Wirtschaftsunion eingebracht zu werden — als Mitgift oder als Brautpreis? ... das Ergebnis ist, daß Deutschland ohne jeglichen Kolonialbesitz am meisten einzahlt, während Frankreich mit dem größten Kolonialbesitz am meisten erhält ... und das war wohl auch der Zweck der Uebung. ... Am Horizont erhebt sich also doch die Vision von Eurafrika — und die Franzosen hätten auf diese Weise ihr altes koloniales Erbe elegant in eine neue Ära hinübergerettet."

Gegenüber solchen Ausführungen aus einem Land, das seit Jahrzehnten der eigenen kolonialen Erfahrung ermangelte und der damit heutzutage verbundenen finanziellen Bürden ledig war, ließen sich auf der anderen Seite Gegenrechnungen aufmachen, die etwa die 21 Milliarden alter Francs, die den französischen überseeischen Gebieten jährlich aus dem EWG-Entwicklungsfonds zur Verfügung stehen sollten, mit den 175 Milliarden alter Francs verglichen, die Frankreich selber damals jährlich für die wirtschaftlich-sozialen Investitionen in seinen überseeischen Gebieten anzulegen pflegte[25]. Immerhin deuteten pointierte

Stellungnahmen, wie die von *Fried*, an, daß die EWG-Mitgliedstaaten sich weniger aus einer Entflammtheit für eine Verschmelzung Westeuropas mit den lange Zeit von ihm beherrschten Gebieten in Afrika zur Assoziierung durchrangen, als vielmehr aus nüchternen Ueberlegungen des „give and take“ unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Interessenlagen der Vertragspartner[26].

AFRIKANISCHES NATIONALBEWUSSTSEIN UND EURAFRIKA

Die Durchführung der Assoziierungsbestimmungen ging zunächst langsam vor sich. Dies galt vor allem für die Arbeit des Entwicklungsfonds. Die Bearbeitungszeit mancher Projekte durch die EWG-Kommission nahm erhebliche Zeit in Anspruch[27].

Vor allem aber erwies sich die eurafrikanische Konzeption in entscheidender Hinsicht als bedroht, nachdem sie seit 1958 aus dem Bereich unverbindlicher ideeller Vorstellungen herausgetreten war und sich in praktische Tagespolitik umsetzen sollte. Zum Gelingen des nunmehr anhebenden Integrationsprozesses war schließlich nicht nur die mehr oder weniger begeisterte Mitwirkung der europäischen Partner des Unternehmens vonnöten, sondern auch eine entsprechende Bereitschaft zur Mitarbeit in der afrikanischen Führungsschicht. Uebte aber die Formel „Eurafrika“ auf diese die Zukunft ihres Kontinents entscheidende Elite dieselbe Faszination aus wie wenigstens auf manche der europäischen EWG-Partner?

Für das überaus starke Mißtrauen, das die afrikanische Führungsschicht allen Formeln entgegenbringt, die als der Versuch einer umformenden Beibehaltung der alten Kolonialbindungen angesehen werden können, ist die bereits erwähnte Uebereinkunft im Europarat bezeichnend, die Vokabel „Eurafrika“ möglichst weitgehend zu vermeiden, um nicht afrikanische Gefühle zu verletzen. Auch an den obengenannten Stellen des EWG-Vertrages fällt auf, daß die der Assoziierung französischerseits zugrunde liegende Idee nirgendwo ausdrücklich bei Namen genannt wird. Eine der Grundtatsachen, von denen jede realistische Betrachtung der afrikanischen Verhältnisse wahrscheinlich schon im Jahre 1957, jedenfalls aber heute ausgehen muß, ist das allen anderen politischen Zielen vorangehende Verlangen dieser Gebiete nach vollständiger Unabhängigkeit. Begünstigt nicht zuletzt durch den Verfassungswandel von der IV. zur V. Republik in Frankreich, von der Französischen Union zur Communauté, die sich 1960 unter der liberalen Politik *de Gaulles* im Schwarzen Afrika mindestens in ein commonwealthartiges Gebilde weiter auflockert, dessen endgültige Konturen noch nicht erkennbar sind[28], ist der Trend zur Gewährung der Unabhängigkeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt übermächtig geworden. Wir haben 1960 das vielerorts noch gar nicht voll erfaßte Schauspiel erlebt, daß die französisch-afrikanischen Gebiete, also gerade jene der EWG-Assoziierung unterliegenden Regionen, schneller ihre Souveränität errangen als manche britischen Kolonien, während es Jahre hindurch so aussah, als wenn die britischen Gebiete in einem zwar langsamen, aber wohlüberprüften Rhythmus ihrer Freiheit entgegengingen, die französischen dagegen noch auf eine nicht berechenbare Zeit einer Abhängigkeit von Paris unterliegen würden. Diese Entwicklung schließt, wie zahlreiche Aeußerungen afrikanischer Politiker erkennen lassen, den Fortbestand, ja die Stärkung wirtschaftlicher Verbindungen zwischen den neuen Staaten und ihren bisherigen Schutzherren in Europa

oder auch mit der EWG als solcher keineswegs aus. Die Ausweitung solcher Beziehungen, insbesondere die verstärkte Teilhabe an Entwicklungshilfe, bedeutet für verschiedene der jungen staatlichen Gebilde, die nicht wie beispielsweise Ghana auf größere eigene Wirtschaftskraft vertrauen können, eine Lebensnotwendigkeit.

Aus alledem kann aber nicht geschlossen werden, daß die neuen afrikanischen Staaten heute noch zur Annahme jener Gedanken bereit wären, die über das wirtschaftliche Kalkül hinaus das eigentliche politische Fernziel der eurafrikanischen Idee ausmachten. Die dauernde politische oder gar militärische Bindung und eine Souveränitätsteilung mit zum Teil denselben europäischen Staaten, deren Vormundschaft sie eben erst abgestreift haben, erscheint den jungen afrikanischen Staaten gegenwärtig undenkbar. Die politischen Bindungen, die dort allenfalls zur Diskussion stehen, sind innerafrikanischer Natur (Panafrikanismus, Vereinigte Staaten von Westafrika u. ä.)[29]. Diese Zurückhaltung ist verständlich, sind doch die westeuropäischen Staaten selbst nach einer viel längeren Epoche ungehemmten Nationalismus erst jetzt auf dem Wege, zögernd die ersten Schritte in der Richtung auf dauerhafte übernationale Zusammenschlüsse zu tun. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn die eben erst in den Genuß der Eigenentscheidung gekommenen jungen Staaten zunächst einmal diese Freiheit praktisch zu bewältigen versuchen.

ZUR ZUKUNFT DER EURAFRIKANISCHEN KONZEPTION

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesem seit 1957 vorherrschend gewordenen Unabhängigkeitsdrang für die Zukunft der eurafrikanischen Gedanken, insbesondere soweit sie im EWG-Vertrag verankert sind? Wird bei der ersten größeren Rückbesinnung, die sich für die europäischen Mitgliedstaaten der EWG zwangsläufig spätestens beim Ablauf des Durchführungsabkommens über die Assoziierung Ende 1962 ergibt, die Assoziierung in ihrem 1957 gegebenen Sinngehalt noch als zeitentsprechend empfunden werden? Dann wird es im afrikanischen Teil der geplanten umfassenden Wirtschaftseinheit nur noch unabhängige Staaten geben. Dabei kann es schon jetzt juristisch zweifelhaft sein, ob sie noch im Sinne des Art. 131 des EWG-Vertrages „besondere Beziehungen" zu europäischen Mitgliedern der EWG unterhalten.

Dieser das Fortwirken der eurafrikanischen Konzeption berührende Fragenkomplex bewegt seit einiger Zeit die EWG wie auch ihre europäischen Mitgliedstaaten und afrikanischen Assoziierungspartner. Der Präsident der EWG-Kommission, Prof. Dr. Walter *Hallstein,* hat die neue Situation in einer Rede im Juni 1960 vor der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaften und der Beratenden Versammlung des Europarates dargelegt[30]:

„Seit dem Abschluß des Vertrages von Rom hat sich die Lage in der Tat weitgehend verändert. Diese politisch höchst bezeichnende Entwicklung verlangt von der Kommission und den übrigen Einrichtungen der Gemeinschaft eine neue, zugleich positive und dynamische Politik.

Diese Entwicklung ist jedoch ... nicht allein auf die der Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Gebiete beschränkt. Sie erstreckt sich im Gegenteil auf den größten Teil der Gesamtheit des Kontinents ...

Es handelt sich um ein Interesse und eine Verantwortung des gesamten Europas ...

Es folgt daraus, daß jede Lösung, welche die der Gemeinschaft assoziierten Länder angeht, gleichermaßen den Interessen der übrigen afrikanischen Staaten Rechnung tragen muß . . ."

Gemessen an der Zurückhaltung, zu welcher der Präsident der EWG-Kommission schon kraft seiner Stellung im Schnittpunkt der verschiedenartigen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten verpflichtet ist, waren dies bemerkenswerte Aeußerungen, die auf eine Revision der Assoziierungsgrundsätze des EWG-Vertrages gegenüber den überseeischen Staaten hinzudeuten schienen. Ebenso beachtenswert erschien der Gedanke, daß eine zu starke Absonderung der assoziierten Länder im Verhältnis zu anderen afrikanischen Staaten, also eine den wirtschaftlichen Trennungslinien innerhalb Europas entsprechende Spaltung Afrikas, möglichst vermieden werden sollte. Die Absage an eine zu exklusive „klein-eurafrikanische" Konzeption war ebenso unverkennbar wie als Aeußerung des Präsidenten der EWG-Kommission bedeutsam.

Aus den Einzelheiten der im Laufe des Jahres 1960 von der EWG und ihren Mitgliedstaaten verfolgten Fortentwicklung der Assoziierungspolitik war zu erkennen, daß das EWG-Assoziierungssystem dem Grundsatz nach nicht in Frage gestellt werden sollte. Im Zusammenhang mit dem Beschluß des Ministerrats der EWG über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele vom 12. Mai 1960[31] wurde die Absicht einer Intensivierung der den assoziierten Ländern zugedachten Unterstützungsmaßnahmen angedeutet. Gewisse Verwirklichungen dieser Absichtserklärung im Wege eines beschleunigten Zollabbaues zwischen den afrikanischen Gebieten und den Mitgliedstaaten der EWG sowie durch Maßnahmen der Preisstabilisierung für bestimmte tropische Erzeugnisse und durch eine Verbesserung der Arbeitsweise des EWG-Entwicklungsfonds stehen auf Grund von Vorschlägen der Kommission zur Diskussion[32]. Aehnliches gilt für einen Gesamtplan der EWG-Kommission für technische Hilfe in den Entwicklungsländern, der die Einrichtung eines europäischen Entwicklungsinstituts sowie einen Regionalplan zur technischen Zusammenarbeit für den gesamten afrikanischen Kontinent nach dem Vorbild des Colombo-Planes vorsieht[33]. Vor allem aber dokumentiert sich der Wille der EWG und ihrer Mitgliedstaaten, ungeachtet der politischen Veränderungen die Assoziierung zumindest interimistisch fortzuführen, im Ministerratsbeschluß der EWG vom 19. Oktober 1960. Hiernach wird — unter Verzicht auf eine sofortige Klärung des grundsätzlichen Rechtsverhältnisses zwischen den assoziierten Gebieten nach ihrer Unabhängigkeit und der EWG — der Fortbestand der Assoziierung mit den weiterhin assoziierungswilligen afrikanischen Gebieten „bis auf weiteres" für möglich gehalten[34]. Aus dieser Grundsatzentscheidung wurden zugleich die Konsequenzen zugunsten einer nunmehr zulässigen direkten Vertretung der unabhängigen afrikanischen Staaten in der EWG sowie hinsichtlich ihres unmittelbaren Zuganges zum Entwicklungsfonds gezogen[35]. Im Europäischen Parlament entwickelte Pläne einer „eurafrikanischen" Konferenz zwischen europäischen und afrikanischen parlamentarischen Vertretern aus den assoziierten überseeischen Ländern runden dieses Bild weiter ab. Es erweist sich, daß bei der vorläufigen Lösung der Assoziierungsfrage im wesentlichen dem französischen Bestreben Rechnung getragen wurde, in einer Periode, in der die in immer losere Verbindungsformen zerfallende französische Communauté nach einem treffenden Ausdruck von *Quermonne*[36] um die „Symbiose zwischen der Unabhängigkeit und der Treue" ringt, nichts zu tun, was einer

weiteren Entfremdung dieser Gebiete von ihrer ehemaligen Kolonialmacht Vorschub leisten könnte.

Das somit erreichte provisorische Fortbestehen der Assoziierung weist nicht die Zeichen einer Dauerlösung auf. Wenn auch bisher nahezu alle der assoziierten afrikanischen Staaten ihrem Wunsch nach der Fortsetzung ihrer Verbindung zur EWG Ausdruck gegeben haben, läßt sich die Dynamik der weiteren politischen Entwicklung in Afrika schwer voraussehen. Aller Voraussicht nach wird die Assoziierungsfrage in der kommenden Zeit in der einen oder anderen Form im Gespräch bleiben, zumal der Zeitpunkt des Ablaufs des fünfjährigen Durchführungsabkommens Ende 1962 und damit die Notwendigkeit neuer Verhandlungen allmählich näherrücken.

Die Neugestaltung der eurafrikanischen Konzeption innerhalb des beschränkten EWG-Rahmens wird wahrscheinlich eine Reihe nicht einfacher Probleme aufwerfen. Die institutionelle Verknüpfung der afrikanischen Staaten mit der EWG, etwa im Rahmen ähnlich wie mit Griechenland auszuhandelnder Assoziierungsabkommen nach Art. 238 EWG-Vertrag[37], dürfte ebenso dazu gehören wie die Frage einer Ueberprüfung des Systems der wirtschaftlichen Assoziierung in den Art. 132 ff. EWG-Vertrag und im Durchführungsabkommen sowie der Arbeit des Entwicklungsfonds. Vorstellungen sind bereits laut geworden, daß der Grundgedanke der eurafrikanischen Assoziierung bei dieser Gelegenheit einem Sinnwandel von der freihandelszonenmäßigen Zollverbindung der Art. 132 ff. EWG-Vertrag zu einer „neuen Form der Entwicklungshilfe“[38] regionaler Natur auf der Grundlage der Partnerschaft zwischen den europäischen und afrikanischen Teilen unterliegen könnte. Beachtenswert ist der Gedanke, der EWG müsse auf afrikanischer Seite ein vergleichbarer wirtschaftlicher Assoziationspartner in der Gestalt einer irgendwie gearteten „Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft“ der bisherigen afrikanischen Länder und Hoheitsgebiete des Teiles IV des EWG-Vertrages gegenüberstehen[39]. Ob dies aber mehr als eine Spekulation ist, wird sich an der Wirklichkeit des „balkanisierten“ Afrikas von 1960 erweisen müssen.

Schließlich wird bei allen Bemühungen um die Fortentwicklung des eurafrikanischen Verhältnisses die Begrenztheit der EWG-Lösungen im Auge zu behalten sein. Den Bemühungen des Europarates auf diesem Gebiet, deren Grundanliegen es war, auf der europäischen wie der afrikanischen Seite den Kreis der Partner so vollzählig und offen wie möglich zu halten, sind unmittelbare politische Auswirkungen bisher versagt geblieben. In anderem Zusammenhang werden jedoch neuerdings Anfänge einer gesamteuropäischen oder sogar atlantischen Gemeinsamkeit in der Afrikapolitik sichtbar. Ihre bisher konkreteste Verwirklichung finden sie in der Arbeit der „Development Assistance Group“ (DAG), der Koordinierungsorganisation der sogenannten Geberländer für die Entwicklungshilfe. In ihr sind u. a. alle wichtigen Industriestaaten des westlichen Europas vertreten. Die geplante Einbeziehung der DAG in die als Nachfolgeorganisation der OEEC entstehende OECD unterstreicht den gesamteuropäisch-atlantischen Charakter dieser Organisation besonders deutlich. Die Unterstützung Afrikas dürfte zu einem wichtigen Tätigkeitsbereich der DAG werden. Die Harmonisierung solcher umfassenderen Bestrebungen mit denjenigen im Rahmen der EWG, wobei sich der Kreis der Beteiligten teilweise überschneidet, wird eine vordringliche Aufgabe für die Zukunft sein.

Im Zusammenhang dieser zahlreichen Pläne muß eine Ueberforderung der neuentstandenen afrikanischen Partner durch allzu ehrgeizige Projekte der Zusammenarbeit vermieden werden. Aehnlich wie in Asien, vielleicht sogar in stärkerem Maße, bedarf der junge afrikanische Nationalismus offenbar einer Uebergangsperiode von noch unbekannter Dauer, in der er nach der Erringung der Souveränität alle Zeichen wirtschaftlich nicht notwendiger Souveränitätsbeschränkungen zu vermeiden trachtet. Das braucht gute Beziehungen Europas mit diesen Staaten nicht auszuschließen, Beziehungen, die im Zeichen der ruhigen Abschätzung des gegenseitigen Interesses stehen sollten, das vorwiegend wirtschaftlich bestimmt ist, von einem Bedürfnis der afrikanischen Staaten nach politisch bindungslos gegebener Entwicklungshilfe und einer Aufnahmebereitschaft Europas für viele der afrikanischen Produkte. Auch in der Erziehung der künftigen afrikanischen Führungsschicht in Europa und Afrika bleibt ein reichhaltiges Betätigungsfeld eurafrikanischer Zusammenarbeit. Diese künftige Entwicklung läßt sich durchaus in Formen internationaler Beziehungen denken, die sich von einer zu weitgesteckten eurafrikanischen Ideologie freihalten sollten, die nun einmal, ob es den Europäern paßt oder nicht, von den bestimmenden Kräften des neuen Afrikas immer stärker als der überwundenen Kolonialepoche zugehörig empfunden und abgelehnt wird.

ANMERKUNGEN

1) Ergänzte und überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten auf dem XVI. Internationalen Schauinsland-Seminar des ISSF im Juli 1960.

2) Hierzu näher Matthias *Schmitt*, „Partnerschaft mit Entwicklungsländern". Stuttgart 1960.

3) Zur Gemeinsamkeit der politischen Grundsituation in diesen Gebieten vgl. Thomas *Oppermann*, „Die algerische Frage. Rechtlich-politische Studie." Stuttgart 1959, S. 1 f.

4) *Le Monde*, 29. 11. 1952.

5) *Les Nouveaux Temps*, 7. 1. 1942.

6) Aehnlich auch der Sprachgebrauch bei Jean-Michel *de Lattre*, „Sahara, Clé de Voute de l'Ensemble Eurafricain Français", in *Politique Etrangère*, 4/1957, S. 345 ff.

7) Zusammenfassende Darstellung in der vom Europarat veröffentlichten Broschüre „Europe et Afrique". Strasbourg 1960. Mit einem Vorwort von Per *Federspiel*.

8) Der damalige britische Außenminister, Ernest *Bevin*, hatte bereits in seiner Unterhausrede vom 22. 1. 1948, die für die Bildung des Brüsseler Fünfmächte-Paktes wesentlich wurde, Afrika ausdrücklich mit einbezogen. Vgl. hierzu Wilhelm *Cornides* und Hermann *Volle*, „Die Vorgeschichte des Brüsseler Fünfmächte-Paktes", in EA 1/1949, S. 1759.

9) Vgl. hierzu „Empfehlung Nr. 26 über die wirtschaftliche Koordinierung der Mitgliedstaaten des Europarats und ihrer überseeischen Gebiete", in EA 1/1953, S. 5406.

10) Offensichtlich dienten diese Ideen des „Straßburg-Plans" später als Vorbild für die engere Regelung der Assoziierung in Art. 131 ff. EWG-Vertrag („besondere Beziehungen") und die Bildung des Entwicklungsfonds der EWG im Durchführungsabkommen zu Teil IV des EWG-Vertrages.

11) „Europe et Afrique", a. a. O., S. 15.

12) Direktive Nr. 105 (Aenderung des Mandats der Expertengruppe); Dokument Nr. 701 (Abschlußbericht der Expertengruppe); Dokument Nr. 798 (Billigung des Abschlußberichts durch die Beratende Versammlung am 2. 5. 1958).

13) Als neuere Beispiele können die Rede des Präsidenten der EWG-Kommission, Prof. Dr. Walter *Hallstein*, vor der Beratenden Versammlung im Juni 1960 genannt werden oder die Empfehlung Nr. 265 betr. die Beziehungen zu den kürzlich unabhängig gewordenen Staaten, in der die Versammlung u. a. empfiehlt, „zu begreifen, daß zahlreiche vor kurzem zur Unabhängigkeit gelangte Staaten zwischen Ost und West nicht Partei ergreifen wollen". *Mitteilungen des Europarats*, Oktober 1960, S. 73.

14) *Le Monde*, 10./11. 2. 1957.

15) Aehnlich weitgehende Aeußerungen bei Y. *Sylla*, „Evolution de l'Afrique", in *Politique Etrangère*, 1/1959, S. 83 ff.

16) *Journal Officiel*, 24. 6. 1956. Hierzu näher René *Servoise*, „Die Politik Frankreichs im Schwarzen Afrika", in EA 14/1957, S. 1007 ff.; „Problèmes de l'Afrique Noire", in *Chronique de Politique Etrangère*, 4—6/1958, S. 511 ff.

[17]) *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) 1957, Teil II, S. 854 ff. Ausführliche Erläuterung des Assoziierungssystems des EWG-Vertrages bei *Sprung* in *Wohlfarth-Everling-Gläsner-Sprung*, „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag". Berlin-Frankfurt 1960, S. 398 ff., 689 ff. Vgl. ferner „Le Marché Commun et l'Euratom", in *Chronique de Politique Etrangère*, 4—6/1957, S. 505 ff.

[18]) BGBl. 1957 II S. 962.

[19]) BGBl. 1957 II S. 998 ff.

[20]) BGBl. 1957 II S. 854.

[21]) Zum französischen Standpunkt hierzu eingehend Pierre *Moussa*, „L'Intégration des Territoires d'Outre-Mer et le Marché Commun", in *Politique Etrangère*, 1/1957, S. 39 ff.

[22]) Zu dieser Gegensätzlichkeit etwas bei J. *Vignes*, „La Coopération Franco-Allemande en Afrique", in *Politique Etrangère*, 6/1957, S. 731.

[23]) Beispiele zusammengestellt in *Le Monde*, 22. 2. 1957.

[24]) *Die Welt*, 21. 2. 1957.

[25]) Beispiel nach *Le Monde*, 22. 2. 1957.

[26]) Außerordentlich kritisch waren die sowjetischen Kommentare zu dieser Verwirklichung des Eurafrika-Gedankens, der als Stärkung des westeuropäischen Monopolkapitals verurteilt wurde. Vgl. hierzu die Wiedergabe einer Stellungnahme der *Iswestija* in *Die Welt*, 6. 3. 1957.

[27]) Bis zum 30. 9. 1960 wurden vom Entwicklungsfonds 117 Vorhaben in einem Gesamtbetrage von 112 Millionen Dollar zugunsten assoziierter Ueberseeländer genehmigt. Davon waren bis zu diesem Zeitpunkt 14 Vorhaben im Werte von 17 Millionen Dollar schon ausgeführt, 55 Vorhaben für 39 Millionen Dollar schon vergeben bzw. ausgeschrieben, der Rest noch nicht ausgeschrieben. Von der ihm zur Verfügung zu stellenden Gesamtsumme von nahezu 600 Millionen Dollar hatte der Fonds also nach mehr als der Hälfte der Laufzeit des Durchführungsabkommens etwas über ein Sechstel verplant. Zur Arbeit des Entwicklungsfonds vgl. die Uebersicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. 65 vom 22. 10. 1960, S. 1319; ferner „Entwicklungshilfe für Afrika", in *Europäische Wirtschaft*, 17/1960, S. 468.

[28]) Zu diesen Problemen P.-F. *Gonidec*, „La Communauté", in *Public Law*, Summer 1960, S. 177 ff.

[29]) Hierzu etwa *Olugboji*, „The United States of West Africa and Realpolitik", 1959; Philippe *Decraene*, „Panafricanisme et les Grandes Puissances", in *Politique Étrangère*, 4/1959, S. 408 ff.

[30]) „Europe et Afrique", a. a. O., S. 34 f. (Uebersetzung des Verfassers).

[31]) „Absichtserklärung des Rates über die interne Beschleunigung" in *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. 58 vom 12. 9. 1960, S. 1220.

[32]) Hierzu näher Pierre *Drouin*, „Vers une Doctrine Européenne de l'Aide aux Pays sous-développés", in *Le Monde*, 30./31. 10. 1960, Robert *Lemaignen*, „L'Association des Pays d'Outre-Mer au Marché Commun", in *Le Moniteur Industriel et Economique*, Paris 1960. (Eine Veröffentlichung dieser aufschlußreichen Arbeit in deutscher Uebersetzung wird zur Zeit durch die Verbindungsstelle der Europäischen Gemeinschaften in Bonn vorbereitet.)

[33]) „Afrika-Plan der EWG", in *Europäische Wirtschaft*, 19/1960, S. 511; *Lemaignen*, a. a. O.

[34]) Ratsbeschluß vom 19. 10. 1960, hier zitiert nach *Europa-Nachrichten*, 20. 10. 1960; zu diesen Fragen bereits Pierre *Drouin*, „La Naissance des Jeunes Etats Africains va modifier les Rapports des Pays d'Outre-Mer et du Marché Commun", in *Le Monde*, 31. 7./1. 8. 1960; *Bulletin der EWG*, Nr. 5/1960, S. 15; positiv hinsichtlich der fortbestehenden Assoziierung Togos an die EWG die Antwort der EWG-Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 38, in *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. 51 vom 13. 8. 1960, Seite 1109 f.

Zu Reformgedanken hinsichtlich des Entwicklungsfonds vgl. Jean-Michel *de Lattre*, „Gedanken zur Schaffung einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft", in EA 15/1960, S. 473 f.

[35]) Damit fand nachträglich jene am Falle Togos entzündete Kontroverse einen Abschluß, die im Frühjahr 1960 u. a. zu in der Presse ausführlich behandelten Spannungen zwischen dem französischen Kommissionsmitglied der EWG, Robert *Lemaignen*, und dem deutschen EWG-Generaldirektor, Botschafter Dr. Helmut *Allardt*, geführt hatten, die mit dem Ausscheiden Allardts aus dem Dienste der EWG endeten. In der Sache hat sich nunmehr die Auffassung Allardts über die grundsätzliche Möglichkeit der Direktvertretung durchgesetzt, wenn auch die Mehrzahl der afrikanischen Staaten sich vorläufig noch durch Frankreich in der EWG vertreten läßt.

[36]) *Le Monde*, 29. 6. 1960.

[37]) *Lemaignen*, a. a. O., läßt diese Möglichkeit für eventuelle spätere Verhandlungen offen; hierzu auch Ilse *Schmidhuber*, „Assoziierung als neue Form der Entwicklungshilfe", in *Hilfe für Entwicklungsländer*, 1/1959, S. 20.

[38]) *Schmidhuber*, a. a. O., S. 18 ff. Dort auch zu den Verpflichtungen der Assoziierungspartner aus dem umfassenden Zollabkommen des GATT, denen bei jeder Neuregelung weiterhin Rechnung getragen werden muß.

[39]) *De Lattre*, „Gedanken zur Schaffung einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft", a. a. O.

Die Finanz- und Investitionspolitik der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Von Bernhard Schloh

VORBEMERKUNG

Vor zehn Jahren, im Mai 1950, schlug der französische Außenminister *Schuman* vor, die Wirtschaftsbereiche von Kohle und Stahl in Westeuropa in einer gemeinsamen Organisation zusammenzufassen.

Am 18. April 1951 unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder „Montanunion" = MU). Dieser Vertrag trat im Jahre 1952 in Kraft; seit 1953 besteht für die „Sechs von Luxemburg" ein Gemeinsamer Markt für Kohle und Stahl, einschließlich der Rohstoffe für die Erzeugung von Roheisen und Stahl, insbesondere Eisenerz und Schrott[1]. Die im Vertrag vorgesehene Uebergangszeit — die ersten fünf Jahre nach Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Kohle — ist im Februar 1958 abgelaufen[2]. Allerdings ist die Möglichkeit der Hohen Behörde (HB), einzelnen Unternehmen, die wegen der Errichtung des Gemeinsamen Marktes oder wegen grundlegender Aenderungen der Absatzbedingungen ihre Tätigkeit einstellen oder ändern müssen, sogenannte Anpassungsbeihilfen zu gewähren, über diesen Zeitpunkt hinaus zunächst um zwei Jahre[3] und dann ohne zeitliche Beschränkung verlängert worden[4].

Bis 1957 war der Gemeinsame Markt durch die Knappheit von Kohle und Stahl bestimmt. Während Stahl auch jetzt noch nachgefragt ist, konnte die geförderte Kohle in den letzten Jahren, zum Teil wegen des Vordringens anderer Energieträger, nicht immer voll abgesetzt werden. Seit 1957 sind — bis heute hin — zeitweilig große Haldenbestände zu verzeichnen gewesen.

In den vergangenen sieben Jahren hat die HB, das Exekutivorgan der Gemeinschaft[5], die meisten Bestimmungen des Vertrages, der neben der Errichtung der EGKS gleichzeitig die Verfassung der Gemeinschaft enthält, allmählich in die Wirklichkeit umgesetzt. Sie hat dabei, wie alle Beteiligten, große Erfahrungen gewonnen. Die von ihr herausgebildete Investitionspolitik ist nicht ohne Kritik geblieben. Manche Kritiker meinen, die HB greife zu sehr in den normalen Ablauf der Kohle- und Stahlinvestitionen ein; sie bezweifeln, daß die HB durch ihre Maßnahmen zu besseren Investitionsbedingungen beigetragen habe. Andere sind der Auffassung, die HB habe die ihr im Vertrag zugeteilten Befugnisse unausgenutzt gelassen und deshalb nicht den von dieser Seite als wünschenswert erachteten Einfluß auf die Investitionen gewonnen.

Wegen dieser verschiedenen Auffassungen erscheint es nützlich, die bisherige Investitionspolitik der HB einmal kurz zusammengefaßt darzustellen.

DIE VERTRAGLICHEN GRUNDLAGEN

Die EGKS soll nach den Grundsatzartikeln ihres Vertrages zur Ausweitung der Wirtschaft, zur Steigerung der Beschäftigung und zur Hebung des Lebensstandards beitragen (Art. 2 des Vertrages = MUV). Ihre Organe haben u. a. auf eine geordnete Versorgung des Gemeinsamen Marktes zu achten (Art. 3 a) und die geordnete Ausweitung und Modernisierung der Erzeugung zu fördern (Art. 3 g).

„Die Gemeinschaft erfüllt ihre Aufgabe unter den in diesem Vertrage vorgesehenen Bedingungen durch begrenzte Eingriffe.

Zu diesem Zweck
- — erhellt und erleichtert sie das Handeln der Beteiligten dadurch, daß sie Auskünfte einholt, für Beratungen sorgt und allgemeine Ziele bestimmt;
- — stellt sie den Unternehmen Finanzierungsmittel für ihre Investitionen zur Verfügung und beteiligt sich an den Lasten der Anpassung; ..." (Art. 5).

Die HB ist berechtigt, sich die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel
- — durch Erhebung von Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl,
- — durch Aufnahme von Anleihen zu beschaffen (Art. 49 MUV).

Die *Umlage* darf in der Regel 1 vH des Wertes der Erzeugung nicht übersteigen.

Diese „erste europäische Steuer" dient dem Vertrage nach zur Deckung der Verwaltungsausgaben, der Anpassungsbeihilfen und der Ausgaben zur Förderung der technischen und wirtschaftlichen Forschung, außerdem zur Deckung etwaiger Fehlbeträge in der Bedienung der von der HB aufzunehmenden Anleihen (Art. 50 Paragraph 1 MUV).

Die *Anleihe*mittel dürfen nur zur Gewährung von Krediten verwendet werden (Art. 51 Paragraph 1).

Der Vertrag gibt der HB keine Möglichkeiten, Investitionen zu erzwingen oder zu verbieten. Die investitionspolitischen Mittel der HB sind vielmehr schwächerer Natur.

Artikel 46, der erste Artikel der Wirtschaftsbestimmungen des Vertrages, schreibt der HB vor, sie habe, „um entsprechend den Aufgaben der Gemeinschaft allen Beteiligten Hinweise für ihre Tätigkeit zu geben und um ihr eigenes Handeln nach Maßgabe dieses Vertrages zu bestimmen, in regelmäßigen Zeitabständen

- — Programme für Erzeugung, Ausfuhr und Einfuhr unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung aufzustellen; — diese Programme dienen als Hinweis — (Nr. 2),
- — allgemeine Ziele für die Modernisierung, die Orientierung der Fabrikation auf lange Sicht und die Ausweitung der Produktionskapazität anzugeben; (Nr. 3)."

Schließlich, und das ist das stärkste Mittel der HB, kann sie die Durchführung der Investitionsprogramme dadurch erleichtern, daß sie den Unternehmen Kredite bewilligt oder für die anderweitig von ihnen aufgenommenen Anleihen die Gewährleistung übernimmt (Art. 54 Abs. 1). Die HB übt aber, nach Art. 51 Paragraph 4, nicht selbst die Banktätigkeit aus, die sich bei ihren finanziellen

Aufgaben ergibt. Dieses kann, im Zusammenhang mit der der HB zustehenden Kreditbewilligung und Garantieübernahme nach Art. 54 Abs. 1, wohl nur bedeuten, daß die HB ihre finanziellen Mittel bei schon bestehenden Banken anlegen und diesen auch die Verwaltung der Gelder überlassen muß.

DAS AUFKOMMEN UND DIE VERWENDUNG DER UMLAGE

Die EGKS hat eigene Abgaben- und Haushaltshoheit[6]. Sie ist also nicht bloß Kostgänger der Mitgliedstaaten. Vielmehr werden ihre Mittel durch die Unternehmen der Kohle- und Eisenindustrie im Wege der allgemeinen Umlage[7] aufgebracht.

Den Steuersatz hatte die HB zunächst auf 0,9 vH des Wertes der Erzeugung festgesetzt. Er wurde schrittweise auf 0,7 vH (ab 1. Juli 1955), 0,45 vH (ab 1. Januar 1956) und auf 0,35 vH (seit dem 1. Juli 1957) ermäßigt. Bis zum Ende des Kalenderjahres 1955 hat die allgemeine Umlage über hundert Millionen Rechnungseinheiten[8] erbracht[9]. Da die Verwaltungsausgaben bis dahin nur etwa zwanzig Millionen RE ausmachten und andere Ausgaben praktisch nicht ins Gewicht fielen, konnte die HB große Mittel ansammeln. Daraus bildete sie, im Januar 1954 beginnend, einen Garantiefonds[10], der im April 1956 den von ihr geplanten Umfang von hundert Millionen RE erreichte. Nach den Erklärungen der HB dient dieser Fonds als Garantiekapital für die Aufnahme von Anleihen, die sie als Kredite an die Kohle- und Stahlunternehmen weitergeben will.

Im Vertrag ist der Garantiefonds nicht genannt; seine Vertragsmäßigkeit ist daher umstritten. Nach Art. 50 MUV soll die Umlage im wesentlichen zur Deckung der Verwaltungsausgaben dienen. Diese umfassen die Ausgaben der vier Institutionen der EGKS: Hohe Behörde, Gerichtshof, Gemeinsame Versammlung und Besonderer Ministerrat (Art. 78 Paragraph 2 MUV). Die Bildung des Garantiefonds fällt nicht darunter. Eine ausdrückliche Bestimmung, wie Ueberschüsse eines Rechnungsjahres zu behandeln sind, fehlt im Vertrag. Nach Art. 51 Paragraph 3 MUV kann die HB für die von ihr zu vergebenden Kredite bzw. zu gewährenden Anleihen ihre Bedingungen so einrichten, daß die Bildung eines Reservefonds ermöglicht wird, der zur Deckung von Fehlbeträgen im Anleihedienst bestimmt ist. Daraus läßt sich ein Anzeichen dafür ableiten, daß das Aufkommen der allgemeinen Umlage nicht für andere als die Zwecke des Art. 50 ausgegeben werden soll, die Bildung des Garantiefonds also nicht vom Vertrage gedeckt wäre. Andererseits ist, wie oben dargelegt, der EGKS in den Grundsatzbestimmungen des Vertrages aufgegeben, den Unternehmen Finanzierungsmittel für ihre Investitionen zur Verfügung zu stellen (Art. 5). Geht die Vorschrift des Art. 5 der des Art. 50 vor? Darüber liegt, soweit ersichtlich, noch keine Untersuchung vor[11]. Die Lösung dieser Frage kann hier nicht versucht werden. Nur soviel ist zu sagen: Der HB erschien in den Jahren 1954 bis 1956 die Bildung des Garantiefonds als das geeignete und erforderliche Mittel, sich kreditwürdig zu machen und über diesen Weg ausländisches Kapital für die Finanzierung der Investitionen heranzuziehen. Es kann ihr wohl kaum, zumal nicht aus der Sicht von heute, vorgehalten werden, ihre Steuerhoheit allein hätte dazu ausgereicht[12]. Auch die Sicherung der Anleihen durch die von den Kreditnehmern gestellten Sicherheiten über den sogenannten Act of Pledge[13] wäre für sich allein nicht

geeignet gewesen, Kapital anzuziehen. Wenn daher der Garantiefonds damals mit Recht geeignet erschien, die Kreditwürdigkeit der EGKS zu begründen oder auch nur so zu verbessern, daß die HB annehmen durfte, auf diesem Wege erhebliche ausländische Mittel zu beschaffen, dann handelte sie im Rahmen des Art. 5 und, ohne daß das Verhältnis der Art. 5 und 50 zueinander näher untersucht werden soll, vertragsgemäß[14].

Im Anschluß an den Aufbau des Garantiefonds zahlte die HB aus dem durch den ermäßigten Steuersatz geringeren Umlageaufkommen neben den laufenden Verwaltungsausgaben erhebliche Beträge für Anpassungsmaßnahmen bzw. für die technische und wirtschaftliche Forschung, oder die HB machte für diese Zwecke Rückstellungen. Von Kritikern wird hierzu bemerkt, die Rückstellungen seien immer größer als erforderlich gewesen; diese Politik des Ansammelns von Rückstellungen verstoße gegen den Grundsatz der Jährlichkeit des EGKS-Haushalts[15] und mache die wirklichen Ausgaben eines Rechnungsjahres unübersichtlich[16].

Da diese Kritik mit dem „Angriff" gegen die Höhe der Umlage zusammenhängt, soll sie weiter unten im Zusammenhang näher behandelt werden.

Nach einer groben Ueberschlagsrechnung, die für diese Betrachtung genügt, sind bis Ende 1959 260 Millionen RE an Umlagebeiträgen eingegangen. Davon sind siebzig Millionen für Kosten der Verwaltung verbraucht und hundert Millionen in den Garantiefonds eingestellt worden. Der Rest verteilt sich auf Ausgaben — oder Rückstellungen — für Anpassungs- oder Forschungsvorhaben und auf Reserven, wobei die Rückstellungen für die genannten Zwecke zum 31. Dezember 1959 etwa 43 Millionen RE, die sogenannte Sonderrücklage oder Spezialreserve etwa 34 Millionen RE ausgemacht haben. Dabei ist diese Reserve aber zum größten Teil nur ein mittelbares Ergebnis des Umlageaufkommens.

Denn die HB hat die Mittel des Garantiefonds und andere verfügbare Gelder bei Banken innerhalb der Gemeinschaft verzinslich angelegt. Die ihr dadurch zufließenden Zinserträge sind beachtlich; bis Ende 1959 waren es insgesamt etwa 26 Millionen RE. Die HB hat diese Erträge der Sonderrücklage zugeführt und verwendet sie, vermehrt um zweckgebundene Kredite nationaler Institutionen, zur Finanzierung des Arbeiterwohnungsbaus[17]. Bis Ende 1959 hat die HB so zum Bau von etwa 45 000 Wohnungen beigetragen[18]. In jüngster Zeit hat sich auch gegen diese Betätigung der HB Kritik erhoben: sie findet sich besonders in einer haushaltsrechtlichen Betrachtung von *Genth* über „Die Zinseinnahmen der Hohen Behörde[18a]. Darin führt er aus, daß der MUV die Behandlung der Zinserträge expressis verbis nicht geregelt habe und somit eine Lücke im Vertrage vorliege. Nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen seien die Zinserträge aber „Früchte der Umlage" und daher nicht frei verfügbare Eigenmittel, wie es die HB behaupte, sondern sie seien wie die Umlage selbst nur für Ausgaben im Sinne des Art. 50 MUV verwendungsfähig. Die derzeitige Verwendung, auch im Wege der Vergabe von Krediten, sei vertragswidrig.

DIE FORMEN DER INVESTITIONSPOLITIK DER HOHEN BEHÖRDE

Die Tätigkeit der HB auf dem Gebiet der Investitionen läßt sich in drei Gruppen einteilen: die allgemeine Unterrichtung der Unternehmen, die besondere Unterrichtung und die finanzielle Hilfe[19].

Die allgemeine Unterrichtung der Unternehmen

In den beiden letzten (7. und 8.) Gesamtberichten weist die HB darauf hin, sie sei auf dem Gebiet der Investitionen in erster Linie bemüht, den Unternehmen einen möglichst vollständigen Ueberblick über die in jedem Industriezweig und in jedem Industrierevier zu verzeichnenden Ergebnisse und Tendenzen zu geben. Als Mittel dafür nennt sie in beiden Fällen an erster Stelle die jährlichen Investitionserhebungen[20]. In ihrem sechsten Gesamtbericht (1958) hatte sie ausgeführt, sie sei bestrebt, die Unternehmen auf diejenigen Investitionen hinzuweisen, die am ehesten geeignet seien, zur Verwirklichung der „Allgemeinen Ziele der Gemeinschaft“ beizutragen[21]. Wenn dieser Hinweis auch in den neueren Gesamtberichten fehlt, so sind die „Allgemeinen Ziele“ doch das erste — aber auch das gröbste — Mittel der allgemeinen Unterrichtung und sollen deshalb vor den anderen Mitteln behandelt werden[22].

Im Juli 1955 veröffentlichte die HB ihr (erstes) Memorandum über die Bestimmung der Allgemeinen Ziele nach Art. 46 Nr. 3 MUV. Sie bezeichnete es selbst als „ersten Versuch“, die Allgemeinen Ziele „in großen Zügen zu bestimmen“, die „den Unternehmen bei der Aufstellung ihrer Investitionspläne als Richtschnur dienen“ sollen[23].

Im Mai 1957 folgte ein (zweites) weiter ausgearbeitetes Memorandum[24]. Es enthält ausführliche langfristige Vorausschätzungen des Verbrauchs und der Ausfuhr an Kohle und Stahlerzeugnissen, die die Grundlagen für eine Bestimmung der zu erstellenden Produktionskapazität bilden. Die Vorausschätzungen gehen dabei für Stahl bis 1965 und für Kohle mit Rücksicht auf die sehr langfristigen, sich oft erst nach mehr als zehn Jahren voll auswirkenden Investitionen im Kohlebergbau bis 1975. Zwei Punkte sollen hier aus den Allgemeinen Zielen von 1957 herausgegriffen werden: 1. Für Steinkohle wird weiterhin ein großer Bedarf vorhanden sein, so daß die Errichtung neuer Schachtanlagen dringend geboten ist. 2. Das Schrottaufkommen bildet auf lange Sicht den größten Engpaß bei der Stahlerzeugung; daher ist es unbedingt notwendig, den Schrottverbrauch für die gesamte Stahlerzeugung herabzusetzen.

Die Aufstellung der Allgemeinen Ziele und ihre Bedeutung müssen bei den schnellen Veränderungen, die im Wirtschaftsleben zu verzeichnen sind, als problematisch bezeichnet werden. Der Bedarf an Steinkohle hat sich schon seit dem Herbst 1957 als geringer als geschätzt herausgestellt, was zum Teil auf das Vordringen des Heizöls zurückzuführen ist, dem sich wohl demnächst noch das „Sahara-Oel“ hinzugesellen wird[25]. Zur Schrottlage enthält das jüngste Vorausschätzungsprogramm der HB für das vierte Quartal 1960[26] den Satz: „Die Lage auf dem Schrottmarkt ist weiterhin ausgeglichen.“ Diese beiden Beispiele zeigen, wie schwer die Aufgabe der HB ist, Allgemeine Ziele mit hinreichender Sicherheit zu bestimmen. Seit längerem ist die HB damit beschäftigt, unter Berücksichtigung dieser Veränderungen ein neues Memorandum über die Allgemeinen Ziele auszuarbeiten. Das Fehlen eines gemeinschaftlichen europäischen Konzepts der Energiepolitik wird ihre Aufgabe nicht erleichtern.

Dem Memorandum von 1957 war eine „Schlußfolgerung“ beigefügt[27], nach welcher die Allgemeinen Ziele die Bedeutung haben sollten, den Unternehmen Beurteilungsgrundlagen für ihre in eigener Verantwortlichkeit zu planenden

Investitionen zu geben und der HB als Grundlage für Maßnahmen nach Art. 54 MUV, für Vorschläge an die Regierungen und für ihre gesamte Kohle- und Stahlpolitik zu dienen.

Diesen Zweck haben die Allgemeinen Ziele bisher wohl nicht voll erreichen können; insbesondere werden die Unternehmen, die für ihre Investitionen das volle Risiko selbst tragen, diese Ziele wohl nur als eine von mehreren Beurteilungsgrundlagen verwendet haben. Ob die Allgemeinen Ziele bei einer schnellen wirtschaftlichen Entwicklung, deren Tendenzen im einzelnen kaum vorausgesagt werden können, einmal mehr als eine grobe Vorausschau sein können, erscheint fraglich.

Zu den Mitteln allgemeiner Unterrichtung der Unternehmen gehört noch die „allgemeine" Stellungnahme, wie sie die HB zum Beispiel für den hier untersuchten Bereich im Juli 1956 abgegeben hat.

Vom Beginn des Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl an hat die HB jährliche Erhebungen über die Investitionen der Unternehmen durchgeführt, so daß die Jahreserhebung 1960 schon die achte dieser Folge ist. Die Ergebnisse werden in sorgfältigen Zusammenstellungen und Aufgliederungen der in Angriff genommenen, beschlossenen bzw. geplanten Investitionen jährlich bekanntgemacht[28]. Ihre „Schlußfolgerungen"[29] stellen, weil sie jährlich erfolgen, eine genauere Aussage dar, als das bei den Allgemeinen Zielen möglich ist.

Die besondere Unterrichtung

Als Grundlage der besonderen Unterrichtung der Unternehmen durch die HB dienen die von den Unternehmen abzugebenden Investitionsmeldungen (Einzelmeldungen).

Nach Art. 54 Abs. 3 MUV kann die HB, „um eine aufeinander abgestimmte Entwicklung der Investitionen zu begünstigen", die vorherige Mitteilung von Einzelprogrammen durch eine (allgemeinverbindliche) „Entscheidung" verlangen. Auf Grund dieser Ermächtigung hat die HB die „Entscheidung Nr. 27/55 vom 20. Juli 1955 über die Auskunftserteilung der Unternehmen betreffend ihre Investitionen"[30] erlassen. Danach müssen die Unternehmen ihre Programme drei Monate vor Beginn der Ausführung melden, wenn die voraussichtlichen Gesamtaufwendungen bei Neuanlagen 0,5 Millionen, bei Ersetzung bzw. Umbau einer bestehenden Anlage eine Million RE überschreiten. Ein Jahr später hat die HB diese Meldepflicht durch die Entscheidung Nr. 26/56 vom 11. Juli 1956[31] noch ergänzt: „In der Erwägung, daß den mit einer Steigerung des Schrottverbrauchs verbundenen Investitionsprogrammen besondere Bedeutung zukommt", wurde den Unternehmen die Meldung von Programmen für Oefen zur Stahlerzeugung und sogenannte Heißwindkupolöfen, die der Stahlerzeugung dienen, ohne Rücksicht auf die Höhe der voraussichtlichen Aufwendungen vorgeschrieben. An diese Entscheidung schloß die HB die oben kurz erwähnte (allgemeine) Stellungnahme an, in der sie nachdrücklich auf die Gefahren einer Vergrößerung des Schrottdefizits aufmerksam machte.

Nach Art. 54 Abs. 4 MUV kann die HB zu den einzelnen ihr gemeldeten Vorhaben, nachdem sie den Beteiligten jede Möglichkeit zur Aeußerung gegeben hat, eine mit Gründen versehene „Stellungnahme" — nach der Begriffsbestim-

mung des Art. 14 Abs. 4 eine „nichtverbindliche" Aeußerung der HB — abgeben. Sie muß es tun, wenn das Unternehmen es beantragt. Die Stellungnahmen sind dem Unternehmen und seiner Regierung zur Kenntnis zu bringen. Die Liste der Stellungnahmen — die Bezeichnung des Unternehmens, des Vorhabens und die Tatsache, daß eine Stellungnahme abgegeben worden ist, nicht ihr Inhalt — wird im Amtsblatt veröffentlicht[32].

Die Meldepflicht und das Recht zur Stellungnahme haben sich für die HB als wertvoll erwiesen: sie ist frühzeitig unterrichtet und kann, wie sie in ihren Veröffentlichungen ausführt, in manchen Fällen durch Beratungen oder durch Stellungnahmen dahin wirken, daß Vorhaben, die den Allgemeinen Zielen nicht entsprechen, zurückgezogen oder abgeändert werden.

Vom 1. Januar 1956 bis zum 31. Dezember 1959 sind bei ihr 393 Meldungen über 607 Vorhaben eingegangen[33]. Im Jahre 1959 hat sie bei 73 Meldungen sechzehn Stellungnahmen abgegeben. Wie viele davon günstig, wie viele ungünstig gelautet haben, wird nicht bekanntgegeben.

Die günstige Stellungnahme bedeutet die „nichtverbindliche" Bescheinigung der HB, daß dieses Vorhaben mit den Allgemeinen Zielen der Gemeinschaft im Einklang steht; die ungünstige Stellungnahme muß daher die „nichtverbindliche" Bescheinigung des Gegenteils bedeuten.

Den Charakter einer verbindlichen „Entscheidung" bekommt die Stellungnahme nur nach Art. 54 Abs. 5 MUV: sie gilt als Entscheidung, wenn die HB feststellt, daß die Finanzierung eines Programms oder der sich aus dessen Durchführung ergebende Betrieb von Anlagen Subventionen, Beihilfen, Schutzmaßnahmen oder Diskriminierungen mit sich bringen würden, die zu dem Vertrage in Widerspruch stehen (und nach Artikel 4 ausdrücklich verboten sind), und die ungünstige Stellungnahme aus diesen Gründen abgegeben wird. Dann ist es dem Unternehmen verboten, zur Durchführung des Programms andere als seine eigenen Mittel zu verwenden. Gegen die Nichtbeachtung dieses Verbots könnte die HB mit Geldbußen vorgehen (Art. 54 Abs. 6 MUV).

Ein Anwendungsfall für Art. 54 Abs. 5 ist bisher nicht bekanntgeworden. Nach Meinung von Fachleuten steht diese Bestimmung weitgehend auf dem Papier. Denn die Beweislast liegt bei der HB. Sie muß im voraus feststellen können, daß dieses Vorhaben Subventionen usw. mit sich bringen würde! Art. 54 Abs. 5 ist auch deswegen problematisch, weil Unternehmen mit einer Vielzahl von Programmen in der Weise „umschalten" können, daß ein bestimmtes Vorhaben vollständig auf Eigenfinanzierung abgestellt wird, während sich für andere, nicht beanstandete Vorhaben die Fremdfinanzierung entsprechend erhöhen läßt.

Bedeutet dieses, daß die Unternehmen sich um eine ungünstige Stellungnahme nach Art. 54 Abs. 4 nicht zu kümmern brauchen? Die Banken gehen bei ihrer Beurteilung eines konkreten Finanzierungsprojekts nicht von den Allgemeinen Zielen aus, sondern von der Bonität des potentiellen Schuldners und der Begründung, die er aus der besonderen Lage des Unternehmens für die Notwendigkeit der Investition gibt. Dennoch mag die Tatsache einer ungünstigen Stellungnahme bei den Finanzierungsüberlegungen mitspielen. Eine Finanzhilfe durch die EGKS selbst ist nach der Beurteilung als „ungünstig" nicht zu erwarten. Auch in der Folgezeit mag die ungünstige Stellungnahme noch negative Auswirkungen haben. Aus diesen Ueberlegungen ist zu erklären, daß der Gerichtshof der EGKS schon einmal mit diesem Problem befaßt worden ist:

Die „Société des Usines à Tubes de la Sarre" hatte von der HB auf die Meldung ihres Vorhabens zur Errichtung eines Elektrostahlwerkes wegen der schlechten Schrottversorgungslage eine ungünstige Stellungnahme erhalten. Die Gesellschaft beantragte selbst beim Gerichtshof, ihre Klage für unzulässig zu erklären, „weil der Verwaltungsakt weder mittelbar noch unmittelbar geeignet sei, Rechtsfolgen zu zeitigen". Damit wollte sie sich für die Zukunft Gewißheit verschaffen, daß aus dieser Stellungnahme nicht nachträglich für sie abträgliche Folgerungen gezogen würden.

Erwartungsgemäß erklärte der Gerichtshof die Klage gegen die „nichtverbindliche" Stellungnahme für unzulässig. Er fügte seinen Entscheidungsgründen jedoch einen eigenen Abschnitt über „die Tragweite der Feststellung, daß die vorliegende Klage unzulässig" sei, bei und führte darin aus:

Der HB sind durch den Vertrag neben der Befugnis zur Rechtsgestaltung (durch Entscheidungen und Empfehlungen) „Aufgaben richtungweisender Art übertragen worden, die sie unter anderem vermittels der Stellungnahmen wahrnimmt. Diese Stellungnahmen stellen somit bloße Ratschläge an die Unternehmen dar. Es steht den Unternehmen mithin frei, sie zu beachten oder nicht zu beachten; sie müssen sich jedoch darüber im klaren sein, daß sie bei Nichtbeachtung einer ungünstigen Stellungnahme die Risiken auf sich nehmen, die sich für sie mittelbar aus einer Lage ergeben könnten, zu deren Zustandekommen sie selbst beigetragen haben würden. Mit anderen Worten, die Entscheidungsfreiheit und die Verantwortung der Unternehmen wie auch die Freiheit und Verantwortung der Hohen Behörde bleiben unberührt ..."[34]

Die ungünstige Stellungnahme nach Art. 54 Abs. 4 MUV ist rechtlich also ein unverbindlicher Ratschlag; wirtschaftlich kann sie ihre Bedeutung haben, auch wenn jetzt noch ungeklärt bleibt, was unter „zukünftigen Risiken" zu verstehen ist.

Die finanzielle Hilfe der Hohen Behörde

Im Juli 1954 veröffentlichte die HB ihre „Grundsätze in den Fragen der Investitionsfinanzierung"[35]. Darin betonte sie, sie wolle für die Unternehmen ihres Wirtschaftsbereichs zu einer Verbesserung der Finanzierungsbedingungen beitragen. In dem Maße, wie sich die Finanzierungsmöglichkeiten besserten, würden die ergänzenden Maßnahmen der HB immer weniger notwendig sein und zuletzt überflüssig werden. Sie wolle nur die Spitzenfinanzierung in Ergänzung anderer Kapitalmittel übernehmen. Die zu finanzierenden Objekte müßten innerhalb kurzer Frist, spätestens nach drei Jahren, voll arbeiten.

Zur gleichen Zeit, im Sommer 1954, gewährte die amerikanische Regierung der EGKS eine Hundert-Millionen-Dollar-Anleihe[36]. Daraufhin meldeten die Unternehmen Vorhaben mit einem Gesamtkostenaufwand von rund 500 Millionen Dollar zur Finanzierung an. Die HB wählte daraus „besonders förderungswürdige Projekte"[37] mit einem Gesamtkostenbetrag von 370 Millionen Dollar aus, an deren Finanzierung sie sich mit den hundert Millionen Dollar beteiligte. Dabei vergab sie vier Fünftel der Kredite an den Kohlenbergbau und ein Fünftel an den Eisenerzbergbau und ließ die Eisen- und Stahlindustrie leer ausgehen. Die Endzinssätze der 3⁷/₈prozentigen Anleihe sind mit 4,1 vH 1954 wie auch noch heute sehr günstig.

In den Jahren 1956 bis 1958 konnte die HB noch drei weitere Anleihen aufnehmen, eine auf dem schweizerischen und zwei auf dem Kapitalmarkt der Vereinigten Staaten. Dies zeigt, daß die EGKS kreditwürdig geworden ist und bestätigt nach Ansicht der HB die Richtigkeit ihrer Politik des Garantiefonds.

Verteilung der Kredite durch die Hohe Behörde der EGKS
(in Millionen Dollar)

	1. amerikanische Anleihe 1954	Schweizer Anleihe 1956	2. amerikanische Anleihe 1957	3. amerikanische Anleihe 1958	Insgesamt	
Kohlenbergbau						
Neue Schachtanlagen, neue Schächte	10,40	—	17,00	6,00	33,40	(17 vH)
Zusammenlegung von Schachtanlagen . .	2,53	—	4,00	7,00	13,53	(7 vH)
Modernisierung und Erweiterung von Schachtanlagen (einschl. Kohlenwäschen und Kohlenaufbereitungsanlagen) . .	15,51	—	3,00	15,00	33,51	(17 vH)
Kokereien	6,35	—	—	—	6,35	(3 vH)
Zechenkraftwerke . . .	46,31	—	—	—	46,31	(23,5 vH)
Verschiedenes	0,35	—	—	—	0,35	(0,5 vH)
Insgesamt	81,45	—	24,00	28,00	133,45	(68 vH)
Eisenerzbergbau						
Neue Eisenerzgruben . .	8,15	—	0,30	3,00	11,45	(6 vH)
Modernisierung und Erweiterung . . .	10,40	—	—	—	10,40	(5 vH)
(darunter: Anlagen zur Erzaufbereitung) . . .	(3,95)					
Insgesamt	18,55	—	0,30	3,00	21,85	(11 vH)
Eisen- und Stahlindustrie						
Hochöfen u. Nebenanlagen	—	6,99	5,70	14,00	26,69	(13,5 vH)
Anlagen zur Sinterung und Möllervorbereitung	—	2,42	4,00	5,00	11,42	(5,5 vH)
Hüttenkokereien	—	1,70	—	—	1,70	(1 vH)
Stahlwerke	—	0,54	—	—	0,54	(0,5 vH)
Verschiedenes (Arbeiterwohnungsbau) .	—	—	1,00	—	1,00	(0,5 vH)
Insgesamt	—	11,65	10,70	19,00	41,35	(21 vH)
Gesamtbetrag	100,00	11,65	35,00	50,00	196,65	(100 vH)

Quelle: 7. Gesamtbericht (1959) der HB der EGKS, S. 223.

Die Kredite der Anleihen von 1956 bis 1958 sind fast sämtlich langfristig (18 bis 25 Jahre) und mit einem Endzinssatz unter sechs vH gewährt worden. Die HB hat den Anleihezinsen in allen Fällen nur die reinen Emissionskosten hinzugeschlagen.

Weitere Anleihen über insgesamt neunzehn Millionen Dollar hat die HB von nationalen Institutionen zweckgebunden für den Arbeiterwohnungsbau aufgenommen, so daß sich ihr gesamtes Anleihevolumen auf 215,8 Millionen Dollar belief. Da die Tilgung bereits langsam angelaufen ist, ist das Anleihevolumen für Ende 1959 mit 208,5 Millionen Dollar anzusetzen.

Im Gegensatz zum Kreditgeschäft ist die Bürgschaftsgewährung erst spät und nach einigen Störungen (zum Beispiel war ein früherer aus der Bundesrepublik kommender Antrag zurückgezogen worden) in Gang gekommen: zu einer kleineren Garantie aus dem Jahre 1958 ist 1959 eine weitere hinzugekommen[38].

„Mittelbare Kredite" nennt die HB die von nationalen Banken vorgenommenen mittelfristigen revolvierenden Ausleihungen an die Kohle- und Stahlindustrien, die deshalb möglich sind, weil die HB dort die Mittel ihres Garantiefonds und andere Gelder mittelfristig festgelegt hat[39]. Hierzu kritisieren die Wirtschaftsverbände, daß die Unternehmen auf diesem Wege die ihnen für den weitgehend brachliegenden Garantiefonds vorzeitig entzogenen Mittel als Kredite zurückerhalten.

Wenn man die Frage nach der Wirkung der EGKS-Kredite stellt, kommt man zunächst zu folgender Rechnung: Die in der Bilanz aktivierten Investitionen innerhalb der Kohle- und Stahlindustrie der Gemeinschaft machen rund eine Milliarde Dollar jährlich aus. Zweihundert Millionen Dollar EGKS-Kredite und rund hundert Millionen Dollar „mittelbare Kredite" ergeben für die Zeit ab 1953 nur drei bis vier vH der Gesamtinvestitionen. Bedenkt man aber, daß die HB im Durchschnitt nur eine Spitzenfinanzierung von 25 bis 30 vH betrieben und bei der früheren großen Kreditnachfrage unter besonderer Berücksichtigung von Engpaßlagen „Selektionen" vorgenommen hat, ergibt sich, daß die finanzielle Hilfe der HB in den tatsächlich finanzierten Teilbereichen — das betont die HB wohl zu Recht — einen viel höheren „Wirkungsgrad" erreicht hat. In anderen Teilbereichen dagegen ist die Finanzierung ausschließlich durch die Unternehmen und die hinter ihnen stehenden Finanzquellen erfolgt.

MARKTWIRTSCHAFTLICHE ODER DIRIGISTISCHE INVESTITIONSPOLITIK?

Kurz bevor die HB die Investitionsmeldepflicht einführte, schrieb *Röpke* (1955):

> „Die Hohe Behörde wäre gut beraten, wenn sie die Absicht, die Investitionen der ihr angeschlossenen Industrien dirigieren zu wollen, fallenlassen würde. Sie sollte die fakultativen Vorschriften der Art. 54 und 56 ... schlummern lassen und sich auf die obligatorischen Vorschriften der Art. 46 bis 48 beschränken. Sonst würde aus dem Gemeinsamen Markt ein ‚gemeinsames Kommando'."[40]

Ungefähr um die gleiche Zeit brachte die Gemeinsame Versammlung der EGKS in einer Entschließung zum Ausdruck, „daß die Anwendung von Art. 54 Abs. 4 des Vertrages durch die Hohe Behörde nicht ausreichend" sei[41]. Unter dem Berichterstatter *de Menthon*, französischer Professor für Volkswirtschaft, hat der Investitionsausschuß und durch ihn die ganze Gemeinsame Versammlung der HB mehrfach vorgeworfen, ihre Befugnisse nicht auszuschöpfen[42].

Dieser Streit darüber, ob die HB zuviel oder zuwenig unternimmt, ob sie „plant", oder ob sie „es treiben läßt", oder ob sie „interveniert" — irgendwo und

irgendwie zwischen den beiden Extremen —, wird noch lange andauern. Denn der Vertrag selbst mit seinen vielen fakultativen Vorschriften entscheidet sich nicht klar. Die Streitfrage wird einmal danach beantwortet werden, welche dirigistischen Möglichkeiten des Vertrages die HB ausnutzen wird (oder kann). Dabei kann die Antwort, entgegen der Ansicht von *Frey*[43], nicht von der Auslegung des Begriffs der „eigenen Mittel" in Art. 54 Abs. 5 MUV durch die HB abhängen, da diese Bestimmung, wie oben gezeigt wurde, zu einer solchen Entscheidung nicht geeignet ist. Von seiten der Wirtschaftsverbände wird diesem Streit nur theoretische Bedeutung zugemessen. Sie sind im übrigen der Meinung, daß der MUV in seinem Grundgehalt marktwirtschaftlich sei.

DIE NEUESTE ENTWICKLUNG

Am 1. Juli 1960 hat für die EGKS das neue Rechnungsjahr begonnen. Die HB hat den Umlagesatz unverändert auf 0,35 vH belassen. Das hat zu einer massiven Kritik von seiten der deutschen Stahlindustrie geführt, über die *Coupette* unter dem Titel „Die Haushaltsführung der Hohen Behörde" in der *Börsen-Zeitung* vom 20. August 1960 berichtet hat. Während danach der Bergbau im Hinblick auf seine Sonderlage eine Freistellung von der Umlagepflicht wünscht, meint die Stahlindustrie, die HB hätte den Umlagesatz erheblich ermäßigen müssen. Die Umlage habe im vergangenen Kalenderjahr 1959 27,3 Millionen RE erbracht. Davon seien 11,3 Millionen für Verwaltungsausgaben der Organe der EGKS beansprucht. Die Rückstellungen für Anpassungs- und Forschungsvorhaben seien bisher immer zu reichlich bemessen gewesen. Auch sei es falsch, für jede von der HB eingegangene Verpflichtung sogleich Rückstellungen ohne Rücksicht auf die mögliche Fälligkeit der Forderung vorzunehmen. Der Stand der Ausgaben des Jahres 1959 zeige, daß die Organe der Gemeinschaft unter voller Berücksichtigung der besonders aufwendigen Eigenart dieser internationalen Behörde mit einem Etat von elf bis zwölf Millionen RE auskommen könnten. Der Garantiefonds sei von der HB in einer solchen Höhe aufgebaut worden, daß es sicher sei, daß er noch auf Jahre hinaus unbefriedigend genutzt sein werde. Es heiße, daß gegenwärtig Ueberlegungen angestellt würden, ob der Fonds nicht in geeigneter Weise reprivatisiert werden könnte.

Von anderer Seite wird angeführt, die HB möge erwägen, ob nicht der Zeitpunkt gekommen sei, sich ganz aus der Kreditversorgung der Unternehmen zurückzuziehen. Sie habe früher erklärt, sie wolle ihre ergänzenden Maßnahmen in dem Maße abbauen, in welchem eine „normale" Finanzierung der Vorhaben durch Unternehmen, Banken und Kapitalmarkt wieder möglich sein werde. Während das Investitionsvolumen der Eisen- und Stahlindustrie der Gemeinschaft in den letzten Jahren um oder etwas über einer Milliarde RE pro Jahr gelegen habe, seien der HB im ersten Halbjahr des Jahres 1960 allein Investitionen in Höhe von 1,22 Milliarden RE gemeldet worden (bis September 1960 auf 1,6 Milliarden angewachsen)[44]! Die HB sollte die übersteigerte Investitionsneigung nicht noch durch verbilligte Kredite „anheizen". Die Deutsche Bundesbank und das Bundeswirtschaftsministerium seien aus verschiedenen Gründen, auch dem der hohen Devisenposition, nicht an einem Zufluß von Dollar im Wege der EGKS-Kredite interessiert.

Zu diesen Kritiken mag folgende Antwort versucht werden:

Es ist richtig, daß die HB durch ihre Umlagepolitik bis in das laufende Jahr (1959) große Ueberschüsse angehäuft hat. Es trifft auch zu, daß sie durch die beiden französischen Abwertungen der letzten Jahre an ihren hohen Beständen Währungsverluste von insgesamt 11,6 Millionen RE hat hinnehmen müssen. Es mag weiterhin an der Zeit sein, den bisherigen Umlagesatz erneut zu überprüfen. In den letzten Jahren hat die HB dazu die Stellungnahme des Europäischen Parlaments eingeholt, und dieses hat sich gegen die Senkung ausgesprochen. Die beschleunigte Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für Nichtmontanerzeugnisse könnte auf die Montanindustrie Auswirkungen haben, die über den bisherigen Rahmen hinausgehende Anpassungsbeihilfen erfordern. Nach ihrer bisherigen Politik könnte die HB dann auch höheren Anforderungen aus ihren Reserven gerecht werden. Immerhin sind im Umlagesatz von 0,35 vH, um einen doppeldeutigen, aber in beiden Richtungen passenden Ausdruck zu verwenden, noch Reserven vorhanden.

Der Garantiefonds hat bisher dazu gedient, den Montanindustrien gut das Doppelte — und unter Einrechnung der „mittelbaren Kredite“ das Dreifache — seines Umfangs zur Verfügung zu stellen. Bei einem Verhältnis von eins zu zwei zwischen Fonds und Anleihen ist der Fonds tatsächlich noch weitgehend unausgenutzt. Die HB sprach in ihrem Exposé vom Januar 1954 davon, der Fonds werde geeignet sein, „weitaus bedeutendere“ Geldmittel den Industrien zukommen zu lassen. Diese Auffassung der HB kommt auch in dem von ihr gebilligten Börsenprospekt anläßlich der Emission der Fünfunddreißig-Millionen-Dollar-Anleihe in den Vereinigten Staaten (1958) zum Ausdruck[45]. In einer privaten Betrachtung wird vom Zehnfachen des Umfangs des Fonds gesprochen, was in Form von Anleihen „auf den Fonds“ aufgenommen werden könnte[46]. Der Fonds ist also unausgenutzt. Soll deshalb der unausgenutzte Teil des Fonds zurückgezahlt werden oder versucht werden, weitere Anleihen bis zur „Ausnutzung“ des Fonds aufzunehmen? Die Wirtschaftsverbände scheinen auf die erste Lösung zuzusteuern. Das würde wahrscheinlich den endgültigen Rückzug der HB aus der Kreditgewährung bedeuten, da die Kreditwürdigkeit der HB bei einer Auflösung des überwiegenden Teils des Fonds als der Sicherheit, auf die man bei der Begebung der Anleihen immer hingewiesen hat, sicher sehr leiden würde. Die HB könnte dann auch bei zukünftigen Finanzierungskrisen nicht mehr helfen. Der Ausnutzung des Fonds durch weitere Anleihen steht gegenwärtig von deutscher Seite die Abwehr weiterer Devisenzuflüsse hindernd entgegen. Diese Lage kann sich aber einmal ändern, so daß die EGKS-Kredite dann wieder willkommen sein können. Dann wird die Hohe Behörde wieder helfen können. Daß die Kreditwürdigkeit der EGKS inzwischen — auch durch den hinter ihr stehenden Garantiefonds — gefestigt ist, zeigt die jüngste Meldung, daß die neue von der EGKS in den Vereinigten Staaten aufgelegte Fünfunddreißig-Millionen-Dollar-Anleihe bereits am ersten Tage überzeichnet wurde. Diese Anleihe ist vor allem für Montanunternehmen in Frankreich, Italien und Belgien bestimmt[47].

ZUSAMMENFASSUNG

Durch ihre Finanzpolitik hat die HB die Bildung eines Garantiefonds ermöglicht, der mit dazu beiträgt, Kapital heranzuziehen, das den Unternehmen für ihre

Investitionen zur Verfügung gestellt werden kann. Diese finanzielle Hilfe der HB ist neben der allgemeinen und der besonderen Unterrichtung der Unternehmen durch verschiedene Veröffentlichungen und Stellungnahmen der HB ein Mittel, durch das sie zu der Verbesserung der Investitionsbedingungen beiträgt. Die Möglichkeiten für eine ausgedehntere finanzielle Hilfe der HB mit billigen Krediten sind gegeben.

ANMERKUNGEN

[1]) Schrottfragen haben die Hohe Behörde wie den Gerichtshof der EGKS in einem 1951 nicht voraussehbaren Maße in Anspruch genommen. Der vierte Band der Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs enthält nur Urteile zur „Schrottfrage".

[2]) § 1 Nr. 4 des Uebergangsabkommens vom 18. April 1951.

[3]) Auf Grund von § 23 Nr. 8 des Uebergangsabkommens.

[4]) Durch die Ergänzung des Artikels 56 des Montanunionsvertrags (MUV) im Wege der „kleinen Vertragsrevision" nach Artikel 95 MUV; *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 1960, S. 781ff.

[5]) Artikel 8 MUV: Die HB hat die Aufgabe, für die Erreichung der in diesem Vertrag festgelegten Zwecke nach Maßgabe des Vertrages zu sorgen.

[6]) Art. 49, 50, 78 MUV; *Meier-Greve*, „Die Finanzhoheit der Montanunion", Göttingen 1958.

[7]) Die „Ausgleichsumlage" nach § 25 des Uebergangsabkommens (Belastung der Kohleproduktion der Länder, in denen die durchschnittlichen Gestehungskosten unter dem gewogenen Mittel der Gemeinschaft liegen) bleibt hier außer Betracht. Für diese Umlage haben während der Jahre 1953 bis 1958 die deutschen Kohlenzechen 220 Millionen DM und die niederländischen 17 Millionen Gulden aufgebracht, die zu neun Zehntel an belgische und zu einem Zehntel an italienische Zechen ausgezahlt worden sind.

Vgl. den Schlußbericht über die Ausgleichsumlage (Perequation) im Finanziellen Bericht der HB — Finanzabteilung — für das Jahr 1958, S. 31f.

[8]) Die EGKS rechnet nach Rechnungseinheiten der Europäischen Zahlungsunion (EZU) bzw. des Europäischen Währungsabkommens (EWA), die dem US-Dollar entsprechen.

[9]) Umlageaufkommen nach Kalenderjahren:

1953	33,34	Mill. RE
1954	52,77	„ „
1955	54,19	„ „
1956	33,44	„ „
1957	30,73	„ „
1958	28,17	„ „
1959	27,29	„ „

(Quellen: Finanzberichte 1956, S. 10, 1958, S. 9; 8. Gesamtbericht der HB, Finanzieller Anhang, S. 1).

[10]) Finanzbericht 1953—1955, S. 10, 1. Gesamtbericht (April 1953), Nr. 110, 111, 114.

[11]) *Mosler*, „Zur Anwendung der Grundsatzartikel des Vertrages über die EGKS" in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 17 (1956/57), S. 407ff., beschränkt seine Untersuchung ausdrücklich auf die Artikel 2 bis 4.

Steindorff, „Die Vertragsziele der EGKS als Rechtsvorschriften und Richtlinien" in *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 2 (Tagung 1957), S. 94ff., gibt in dieser Frage keinen Aufschluß.

[12]) In dem von den amerikanischen Bankhäusern Kuhn, Loeb & Co., The First Boston Corporation und Lazard Frères & Co. herausgegebenen „Prospectus" zur Emission der 35-Millionen-Dollar-Anleihe der EGKS von 1958, dessen Angaben von der HB genehmigt sind (S. 39: The information ... is stated on the authority of the President of the High Authority ...), heißt es zwar zur Steuerhoheit: „The Levy. The basic resource of the Community, which underlies the credit of the High Authority and enables it to attract investment funds which might not otherwise be available to the individual Enterprises, is the levy on the production of coal and steel in the Community ..." (S. 18), aber in dem nachfolgenden Abschnitt über die Verwendung der Umlage wird dafür — ungenau — der Garantiefonds an die erste Stelle gesetzt: „The Use of the Levy. In accordance with the Treaty, the proceeds of the levy are intended to provide for: (a) A Guaranty Fund ... (b) ... readaptation ... (c) ... technical and economic research. (d) The administrative expenses ...

[13]) Vgl. Finanzbericht 1953—1955, S. 11f.; Prospectus, a. a. O., S. 28—30.

[14]) Die HB hat sich, soweit ersichtlich, naturgemäß niemals zweifelnd dazu geäußert, vgl. Finanzbericht 1953—1955, S. 10.

[15]) Artikel 78 § 1 MUV: Das Rechnungsjahr der Gemeinschaft beginnt am 1. Juli und endet am 30. Juni.

[16]) Zum 31. Dezember 1959 waren die Rückstellungen für die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen bzw. der Forschungsvorhaben auf 25,4 bzw. 17,5 Mill. RE angewachsen. (8. Gesamtbericht [1960], Finanzieller Anhang, III B).

[17]) Finanzbericht 1958, S. 14ff., 8. Gesamtbericht (1960), Kap. VIII, § 2.

[18]) 8. Gesamtbericht, Nr. 159.

[18a]) *Europäische Wirtschaft*, 12/1959.

[19]) „Uebliche" Dreiteilung: Jahrbuch-Handbuch der Gemeinsamen Versammlung der EGKS, 1957, Nr. 105.

[20]) 7. Gesamtbericht (1959), Nr. 131, 8. Gesamtbericht (1960), Nr. 118.

[21]) 6. Gesamtbericht (1958), Nr. 282. Vgl. zu den Allgemeinen Zielen die Ausführungen auf S. 711ff.

[22]) Eine wirtschaftliche „Lehre der Mittel" der EGKS besteht m. W. nicht. Für eine juristische „Mittellehre" ist auf Paul *Reuter*, „Les interventions de la Haute Autorité" in *Actes Officiels du Congrès International d'Etudes sur la C. E. C. A.*, Milano 1957, Band V, S. 7—75, zu verweisen.

[23]) *Amtsblatt der EGKS*, 1955, S. 821ff.

[24]) *Amtsblatt der EGKS*, 1957, S. 195—219; 5. Gesamtbericht (1957), Nr. 283—319.

[25]) Vgl. die Betrachtungen bei *Hellmann*, „Europapolitik ohne deutsche Initiative" und *Lewinsohn*, „Ehrgeizige Pläne mit Sahara-Oel" in *Der Volkswirt*, Nr. 51—52/1959, S. 80ff., 84ff.

[26]) *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 1960, S. 1310.

[27]) *Amtsblatt der EGKS*, 1957, S. 219.

[28]) Seit 1956 selbständige Berichte; z. B.: „Die Investitionen in den Kohle- und Stahlindustrien der Gemeinschaft, Bericht über die Erhebung 1959", (84 S.), Juli 1959.

[29]) Z. B. „Bericht über die Jahreserhebung 1959". S. 25f.

[30]) *Amtsblatt der EGKS* v. 26. Juli 1955, S. 872.

[31]) *Amtsblatt der EGKS* v. 19. Juli 1956, S. 209.

[32]) Zuerst *Amtsblatt der EGKS* v. 15. März 1956, S. 83.

[33]) 8. Gesamtbericht (1960), Nr. 122.

[34]) Verbundene Rechtssachen Nr. 1/57 und 14/57, Urteil vom 10. Dezember 1957, Amtsblatt v. 13. Januar 1958; Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs, Band III, S. 213ff., insb. S. 236 (u. S. 245 für die Schlußanträge des Generalanwalts Lagrange).

[35]) *Amtsblatt der EGKS* v. 31. Juli 1954, S. 457—459.

[36]) 3. Gesamtbericht (1955), Nr. 151; Finanzbericht 1953—1955, S. 17.

[37]) Finanzbericht 1953—1955, S. 18.

[38]) 8. Gesamtbericht (1960), Nr. 124.

[39]) Finanzbericht 1958, S. 11.

[40]) *Röpke*, „Europäische Investitionsplanung; das Beispiel der Montanunion" in „ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", 7. Band, 1955, S. 98f.

[41]) Entschließung der Gemeinsamen Versammlung über die Finanz- und Investitionspolitik der Gemeinschaft v. 22. Juni 1956, Amtsblatt 1956, S. 232.

[42]) Vgl. die Berichte über die Sitzungen der Gemeinsamen Versammlung von *Bödigheimer* in EA 14—15/1953; S. 5866, und *Streiter* in EA 16/1956, S. 9112, 6/1957, S. 9677, 23—24/1957, S. 10352.

[43]) *Frey*, „Die Montan-Union in der Sicht der Theorien der Wirtschaftssysteme und der Marktformen", 1959, S. 158, 167. Frey geht auf Einzelheiten der Investitionspolitik nicht ein, da er auch die Kohlenabsatz- und die Preispolitik behandelt (S. 148, Anm. 185). Er verwertet die Literatur bis 1957.

Die wohl allgemeine Meinung geht dahin, daß sich die gegenwärtige Investitionspolitik der HB — als höchstens „interventionistisch" — noch im marktwirtschaftlichen Raum halte.

Vgl. dazu *Salewski* (Direktor der Abteilung Industriefragen — Investitionen — der HB): „Die Investitionspolitik der HB" in *Europa* (Politik, Wirtschaft, Kultur), (Bad Reichenhall), 7. Jg., Juni 1956, S. 26ff.; 8. Jg., November 1957, S. 64ff.; ders. „Investitionssorgen der HB" in *Der Volkswirt*, Nr. 44 vom 3. November 1956, S. 19ff.; ders.: „Montanunion fördert Investitionspolitik" in *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* Baden-Baden), 2. Jg., Nr. 1. 15. Januar 1959, S. 32ff. *Hellmann*, „Montanvertrag und Investitionspolitik; Orientieren geht vor planen" in *Der Volkswirt*, Nr. 10/1957, S. 438ff., *Sieber*, „Die investitionspolitischen Möglichkeiten der EGKS", in *Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften*, 1957, Heft 5, S. 107ff.

[44]) „Hohe Investitionen in der Stahlindustrie" in *Die Welt* vom 5. November 1960.

[45]) S. 20: "It is the policy of the High Authority . . . to maintain a normal ratio between this fund and the outstanding obligations of the High Authority. . . . to maintain a reasonable relationship between the amount of the fund and the total amount of the outstanding borrowings and guaranties of the High Authority. The criterion for determining such normal ratio or reasonable relationship is whether the fund is large enough, in the opinion of the High Authority, to protect against any reasonably foreseeable interruption in the payment of interest on or amortization of the High Authority's borrowings, taking into account the service moneys on the loans made by the High Authority to Enterprises and its other available resources, as well as its other commitments. . . . The present fund, in the opinion of the High Authority, more than satisfies such criterion . . ."

[46]) „Die goldenen Halden" in *Börsen-Zeitung* v. 30. Dezember 1958 (Szl).

[47]) *Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung*, 15. November 1960.

Die Vereinten Nationen im Jahre 1959

Von Walter Bödigheimer

VORBEMERKUNG

Es ist nicht leicht, sich im Spätherbst 1960, nach dem Zusammenbruch der Pariser Gipfelkonferenz und den New Yorker Redeschlachten vom September und Oktober, in die Atmosphäre zurückzuversetzen, in der im Herbst 1959 die 14. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen begann. Dieser Bericht hätte auch, den Gepflogenheiten des Europa-Archivs gemäß, eigentlich schon früher erscheinen sollen, im Sommer etwa, zu der Zeit, da die Verfügbarkeit aller Protokolle und Dokumente der Sitzungsperiode erstmals eine vollständige Dokumentation mit genauen Quellenhinweisen erlaubte*. Die mit der Uebersiedlung der Redaktion nach Bonn verbundene starke Arbeitsbelastung hat dies in diesem Jahre verhindert. Wir glauben aber, unserer selbstgewählten Pflicht zur kontinuierlichen Dokumentation der Arbeit der Vereinten Nationen trotzdem genügen zu sollen und tragen diesen Bericht deshalb noch nach.

VERSAMMLUNG DER ENTSPANNUNG?

Als der peruanische Delegierte Victor Andres *Belaunde,* soeben einstimmig zum Präsidenten der 14. Vollversammlung gewählt, am 15. September 1959 seine Eröffnungsansprache hielt, gab er der Hoffnung Ausdruck, daß diese Tagung als „Versammlung des Friedens“ in die Geschichte eingehen möge[1]. Wenige Stunden zuvor hatte der sowjetische Ministerpräsident, Nikita S. *Chruschtschow,* auf einem Flugplatz bei Washington amerikanischen Boden betreten und seine Gespräche mit Präsident Dwight D. *Eisenhower* begonnen. Noch war das Schlagwort vom „Geist von Camp David“ nicht geboren, aber das Zusammentreffen der führenden Männer der beiden größten Mächte nährte die Hoffnung, daß die Berlin-Krise überwunden und eine neue Periode der Entspannung, ja der Verständigung angebrochen sei.

Zweifellos muß, auch wenn die spätere Entwicklung außer acht bleibt, festgestellt werden, daß die Tagung des Jahres 1959 die anspruchsvolle Bezeichnung „Versammlung des Friedens“ nicht verdient. Viel zu häufig kamen trotz aller nach außen zur Schau getragenen Konzilianz die alten Gegensätze des Kalten Krieges hart zum Ausdruck, so beispielsweise in der Tibet- und der Ungarnfrage, bei den Wahlen in den Sicherheitsrat und bei den Diskussionen um die längst fälligen Anpassungen der Charta. Als die Versammlung am 13. Dezember 1959 ihre Arbeiten beendete, sprachen denn auch selbst die Optimisten nur noch von

*) Vgl. den Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen im Jahre 1958 in EA 18/1959, S. 581—596.

einer „Versammlung der Entspannung", und nüchternere Beobachter ließen allenfalls das Wort vom „Auftauen" des Kalten Krieges gelten.

Nun sind gewisse Anzeichen einer Entspannung zweifellos spürbar gewesen, beispielsweise in der Abrüstungsfrage. Aber sie ergaben sich in erster Linie auf Kosten und durch Zugeständnisse des Westens. Nicht in einem einzigen Punkt hat die Sowjetunion mehr für die internationale Verständigung getan, als unverbindliche Lippenbekenntnisse abzugeben, die wohl zur Verschleierung der Gegensätze, keineswegs aber zu einer wirklichen Annäherung beitrugen. Das fiel ihr um so leichter, als sie sich einer noch nie dagewesenen Sympathie bei vielen afrikanischen und asiatischen Delegationen erfreute, zu der nicht zuletzt der Besuch *Chruschtschows* in den Vereinigten Staaten und der utopische, aber propagandistisch wirksame sowjetische Abrüstungsplan beigetragen hatten.

Der Westen, erstmals ohne die zielbewußte Führung von Außenminister John Foster *Dulles,* war dadurch in eine schwierige Lage geraten. Die Sowjets und die Afro-Asiaten verfügen — auch ohne die mit dem Westen verbündeten asiatischen Staaten — schon seit 1958 über eine Sperrminorität, mit der sie, wenn sie gemeinsam vorgingen, jeden Resolutionsentwurf des Westens zu Fall bringen konnten. Dadurch wurden die Westmächte gezwungen, alle Resolutionsentwürfe so weit zu „entschärfen", daß wenigstens einige von den Neutralen dafür zu gewinnen waren. Das Ergebnis waren beispielsweise so relativ milde Resolutionen wie die über Ungarn und Tibet und der Kompromiß, durch den zum ersten Male seit zehn Jahren Polen als zweiter Ostblockstaat neben der Sowjetunion in den Sicherheitsrat einzog.

So nimmt es nicht wunder, daß die Vereinten Nationen im Jahre 1959 keine Entscheidungen von größerer Bedeutung getroffen haben. Man vermied eine harte, zupackende Diskussion der Abrüstungsfrage und schob sie, sichtlich erleichtert, dem von den Großmächten eingesetzten Zehnmächte-Ausschuß zu, der schon einem Zugeständnis an die Sowjetunion seine Entstehung verdankte. Die alten politischen Streitpunkte, wie Korea, Ungarn, Südafrika, Algerien, blieben bestehen. Auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe blieb es bei unverbindlichen Appellen und Ratschlägen. Die Ausarbeitung der beiden Menschenrechtskonventionen und die Kodifizierung des Völkerrechts machten kaum Fortschritte. Alles, was strittig war, wurde vertagt. Einige Erfolge waren dagegen auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe zu verzeichnen, von dem sich der Ostblock seit Jahr und Tag weitgehend ausschließt[2].

Bei der Liquidierung des Treuhandregimes oblag der 14. Vollversammlung vorwiegend die Abwicklung früherer Beschlüsse, so hinsichtlich der Unabhängigkeit von Französisch-Kamerun, Togo und Somalia. Echte Aktionen galten nur Britisch-Kamerun, für dessen beide Teile Volksabstimmungen angesetzt wurden. Die üblichen Appelle an die Treuhändermächte, die Emanzipation der ihnen anvertrauten Gebiete voranzutreiben (Tanganjika, Ruanda-Urundi), und die Fortsetzung des seit 15 Jahren währenden Tauziehens um Südwestafrika[3] brachten nichts wesentlich Neues.

123 Resolutionen hat die 14. Vollversammlung verabschiedet — darin nur noch übertroffen von der Mammutsitzung von 1956/57, die es auf drei mehr brachte. Davon passierten nicht weniger als 96 das Plenum ohne Gegenstimme — darin

wird sie von keiner ihrer Vorgängerinnen übertroffen. Dennoch — oder vielleicht gerade deshalb — war das Ergebnis dieser Sitzungsperiode eines der magersten in der Geschichte der Vereinten Nationen.

MITGLIEDSCHAFT UND ORGANISATION

Vertretung Chinas

Die Debatte der 14. Vollversammlung über die Frage der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen spielte sich genau nach dem Muster der Vorjahre ab: Indien beantragte, die Frage auf die Tagesordnung zu setzen; in der Debatte des Lenkungsausschusses antworteten die Vereinigten Staaten mit dem Vorschlag, den Antrag abzulehnen und jede Diskussion von Vorschlägen, die auf eine Ersetzung der Delegation Nationalchinas durch eine Delegation der Volksrepublik China abzielen, zu verweigern. Der amerikanische Antrag wurde am 22. September gebilligt, wobei das Abstimmungsergebnis fast das gleiche wie im Vorjahre war[4].

Wahlen in die UN-Organe

Zu einem harten, die ganze Dauer der Sitzungsperiode in Anspruch nehmenden Abstimmungskampf kam es über die Besetzung des nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat, der auf Grund des „gentleman's agreement" von 1946 einem osteuropäischen Staat zukommt. Die Westmächte hatten hierfür die Türkei vorgeschlagen, der Ostblock Polen. In insgesamt 51 Wahlgängen erreichte keines der beiden Länder die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Wie schon einmal im Jahre 1955[5], blieb schließlich als einziger Ausweg eine Teilung des Sitzes. Eine entsprechende Vereinbarung wurde am vorletzten Sitzungstage erzielt, und Polen wurde am 13. Dezember mit 71 Stimmen gewählt, nachdem es sich verpflichtet hatte, Ende 1960 zugunsten der Türkei zurückzutreten, die den Sitz für die zweite Hälfte des zweijährigen Mandats einnehmen wird[6].

Die übrigen zwei nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat wurden bereits am 12. Oktober im ersten Wahlgang an Ekuador (77 Stimmen) und Ceylon (72 Stimmen) vergeben. Aus dem Sicherheitsrat ausgeschieden sind am 31. Dezember 1959 Panama, Kanada und Japan.

In den Wirtschafts- und Sozialrat wurden am 12. Oktober gewählt: Großbritannien (Wiederwahl), die Sowjetunion (Wiederwahl), Polen (Wiederwahl), Brasilien, Dänemark und Japan (ausgeschieden: Mexiko, Finnland und Pakistan).

Zum Nachfolger des 1959 verstorbenen Richters am Internationalen Gerichtshof José Gustavo *Guerrero* (El Salvador) wurde am 29. September Ricardo J. *Alfaro* (Panama) gewählt.

Zwei nichtständige Sitze im Treuhandschaftsrat wurden mit Indien und Bolivien besetzt (Indien Wiederwahl, Bolivien als Nachfolger von Haiti). Außerdem fand eine ergebnislose Debatte um die Zukunft dieses Organs statt, die infolge des Ausscheidens mehrerer Länder aus dem Kreis der Treuhändermächte unklar ist[7].

Grundsätze für die Wahl des Präsidenten

Gescheitert ist ein Versuch der kommunistischen Staaten, die Wahl des Präsidenten der Vollversammlung nach dem gleichen Prinzip der „gleichmäßigen geographischen Verteilung" zu reglementieren, wie es zwar nicht auf Grund von zwingenden Bestimmungen der Charta, aber kraft Gewohnheitsrechts für die Besetzung der meisten Wahlgremien und -posten der Vereinten Nationen Anwendung findet. Der Ostblock wollte mit diesem Antrag, der von der Tschechoslowakei gestellt wurde, erreichen, daß die

Versammlung alle paar Jahre gezwungen wäre, einen kommunistischen Präsidenten zu wählen. Dabei hatte sich der Ostblock gleich an die erste Stelle der Anwärter für den Präsidentenposten gesetzt, denn der Resolutionsentwurf sah vor, daß für die nächsten vier Sitzungsperioden die Präsidenten in folgendem Turnus gewählt werden sollten: „Aus den Staaten Osteuropas, aus den Staaten Asiens und Afrikas, aus den Staaten Westeuropas und anderen Staaten, aus den Staaten Lateinamerikas."

In der Debatte des Politischen Sonderausschusses wurde von westlicher Seite sofort eingewandt, daß in erster Linie Ansehen und Qualifikation für die Wahl zu dem hohen Amte des Präsidenten ausschlaggebend sein müßten. Eine Reihe von Ländern Lateinamerikas und der asiatisch-afrikanischen Gruppe versuchte, den Resolutionsentwurf durch Aenderungsanträge so weit zu entschärfen, daß das Prinzip der gleichmäßigen geographischen Verteilung nur noch in allgemeinen Wendungen anerkannt und gleichberechtigt neben das Erfordernis persönlicher Qualifikation gestellt werden sollte. Die so abgeänderte Resolution wurde zwar vom Ausschuß mit einfacher Mehrheit gebilligt, erhielt aber im Plenum nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit und verfiel somit der Ablehnung[8].

Charta-Revision und Mitgliedschaft in den Hauptorganen

Der 1955 geschaffene Ausschuß der Vollversammlung, der die Bedingungen für eine Konferenz zur Revision der Charta untersuchen soll, hielt am 2. und 3. September seine zweite Tagung ab. Wie schon 1957 mußte er erneut feststellen, daß die politische Situation für eine Revision noch nicht reif ist, zumal die Sowjetunion und die Ostblockstaaten nach wie vor jede Revision der Charta ablehnten und auf der Ansicht beharrten, daß die Charta ein nützliches Friedensinstrument sei, wenn sie nur richtig angewandt werde. Gegen die Stimmen der Ostblockstaaten empfahl der Ausschuß der Vollversammlung, sein Mandat um weitere zwei Jahre zu verlängern. Der Ostblock hatte für die Auflösung des Ausschusses plädiert. In der Vollversammlung begnügte sich der Ostblock mit der Stimmenthaltung, so daß der Entwurf des Ausschusses mit 72 gegen null Stimmen bei neun Enthaltungen angenommen wurde[9].

Neben dieser Frage der „großen" Charta-Revision, die damit bis 1961 zurückgestellt wurde, stand auf der 14. Tagung der Vollversammlung erneut auch die Frage einer Erweiterung der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und im Wirtschafts- und Sozialrat zur Debatte. Dieser besonders von den afro-asiatischen und lateinamerikanischen Staaten nachdrücklich vertretene und von allen anderen Staaten einschließlich des Ostblocks anerkannte Wunsch scheiterte erneut an der Haltung der Sowjetunion, die es glatt ablehnte, Aenderungen der diesbezüglichen Artikel der Charta zuzustimmen, solange die Volksrepublik China nicht in den Vereinten Nationen vertreten ist. In einer gegen die Stimmen des Ostblocks und Jugoslawiens angenommenen Resolution beschloß die Vollversammlung, die Angelegenheit bis zur 15. Sitzungsperiode zurückzustellen; falls auch diese nicht zu einem Ergebnis gelangen würde, sollte auch hierfür ein Ausschuß gebildet werden[10].

POLITISCHE FRAGEN

Abrüstung

Betrachtet man die Abrüstungsdiskussion im Jahre 1959 aus der Sicht der Vereinten Nationen, so fällt ein frappierender Unterschied zwischen zwei ungleichen Jahreshälften auf: im ersten Halbjahr Fortdauer des Stillstands des Vorjahres, in dem die Vereinten Nationen praktisch aus der Erörterung der Abrüstungsfrage ausgeschaltet blieben; in der zweiten Jahreshälfte ein neuer Anlauf zu ernsthaften Verhandlungen — zwar nicht in den Vereinten Nationen, aber doch unter deren Einschaltung — und eine nie zuvor

dagewesene Einmütigkeit in den Diskussionen der Vollversammlung. Eine Einmütigkeit freilich weniger in der Sache, sondern in der Hoffnung, daß die angekündigten Verhandlungen des von den vier Großmächten eingesetzten Zehnmächte-Ausschusses endlich den von aller Welt ersehnten Fortschritt bringen mögen. Eine Einmütigkeit, die zum großen Teil auch aus der Erleichterung herrührte, die jedermann empfand, weil wenigstens der Streit um den institutionellen Rahmen der Verhandlungen, der zwei Jahre lang die Abrüstungsdiskussion der Vollversammlung überschattet hatte, nun durch die Bildung des Zehnmächte-Ausschusses überwunden schien.

Die Suche nach Teillösungen und die Rückkehr zu umfassenden Ordnungsvorstellungen

Die Entwicklung der Abrüstungsgespräche zwischen den Großmächten im Jahre 1959 ist im Europa-Archiv schon an anderer Stelle ausführlich dargestellt worden[11]. Zur Kennzeichnung der Lage, wie sie die 14. Vollversammlung zu Beginn ihrer Tagung vorfand, seien hier die wichtigsten Stationen der Entwicklung in Erinnerung gerufen:

— Kurz vor der Jahreswende 1958/59 war die Genfer Expertenkonferenz über die Möglichkeiten zur Verhinderung von Ueberraschungsangriffen auf unbestimmte Zeit vertagt worden. Mit ihrer Fortsetzung konnte nicht gerechnet werden, solange die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten über ihre Ziele und Kompetenzen andauerten.

— Die Genfer Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche hingegen dauerte das ganze Jahr über an. Trotz ihres schleppenden Fortgangs schien es im Herbst 1959 durchaus möglich, daß ein Abkommen über die kontrollierte Einstellung der Versuche schließlich würde erreicht werden können.

— Die Außenministerkonferenz der vier Großmächte in Genf brachte — sozusagen als „Nebenprodukt" — die Einigung über die Wiederaufnahme umfassender Abrüstungsverhandlungen in einem neuen institutionellen Rahmen: dem paritätisch von West und Ost besetzten Zehnmächte-Ausschuß[12]. Hatten die Westmächte hier die alte sowjetische Forderung nach einer „angemesseneren" Vertretung der kommunistischen Staaten erfüllt, so erreichten sie auf der anderen Seite wenigstens die ausdrückliche Bestätigung der primären Verantwortung der Vereinten Nationen[13].

— Nun konnte die Abrüstungskommission der Vereinten Nationen aus dem Schattendasein, das sie seit zwei Jahren geführt hatte, wieder heraustreten. Sie bestätigte am 10. September die Vereinbarung der vier Großmächte und ersuchte den Zehnmächte-Ausschuß, ihr die Ergebnisse seiner Arbeit vorzulegen[14]. In ihrem Bericht an die Vollversammlung[15] ersuchte sie diese, die Kommission für dauernd in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung — alle Mitgliedstaaten — zu belassen[16].

Genau an dem Tage, an dem die 14. Vollversammlung in New York eröffnet wurde, traf der sowjetische Ministerpräsident, Nikita S. *Chruschtschow*, zu einem Besuch in den Vereinigten Staaten ein. Wenige Tage später, am 18. September, erschien er vor der Vollversammlung und legte ihr einen Plan für die „allgemeine und vollständige Abrüstung" vor[17]. Die sowjetischen Vorschläge sahen die Abschaffung aller Streitkräfte, die Vernichtung aller Kriegsmittel und die Streichung aller Militärhaushalte innerhalb von vier Jahren vor. Dieses Ziel sollte in drei Stufen erreicht werden. Das Ausmaß der Kontrolle sollte „entsprechend der Stufe der etappenmäßig erfolgenden Abrüstung" festgesetzt werden. Erst „nach Abschluß der allgemeinen und vollständigen Abrüstung" sollte das internationale Kontrollorgan „freien Zutritt zu allen Kontrollobjekten" haben. Die Sowjetunion ließ andererseits auch die Möglichkeit offen, die getrennte Behandlung von Teilmaßnahmen fortzusetzen: solche Verhandlungen sollten wiederaufgenommen werden, „wenn die Westmächte gegenwärtig aus diesen oder jenen Gründen sich nicht bereit erklären sollten, auf allgemeine und völlige Abrüstung einzugehen".

Einen Tag zuvor hatte der britische Außenminister, Selwyn *Lloyd*, der Vollversammlung die Vorstellungen des Westens über ein umfassendes Abrüstungsabkommens vorgetragen[18]. Die Ausführungen Lloyds — die mit nur geringfügigen Aenderungen später zur Grundlage des westlichen Abrüstungsplans für den Zehnmächte-Ausschuß wurden — waren eine Weiterentwicklung der westlichen Abrüstungsvorschläge vom 29. August 1957, die nach wie vor die Zustimmung der Mehrheit der Vollversammlung besaßen[19]. Sie gingen von dem Grundsatz aus, daß effektive Abrüstungsmaßnahmen erst dann unternommen werden können, wenn auf der Grundlage eines stabilen Rüstungsgleichgewichts alle erforderlichen Maßnahmen zur Kontrolle der Abrüstung und zur Erhaltung des Friedens im voraus vereinbart sind. Der Westen forderte daher — ebenfalls in einem Dreistufenplan —, daß jeweils die Vorkehrungen zur Kontrolle der in der folgenden Stufe vorgesehenen Maßnahmen getroffen sein müssen, bevor zu dieser Stufe übergegangen wird. Im gleichen Maße sollte der Aufbau einer internationalen Friedensorganisation vorangetrieben werden, damit die Aufgabe der Erhaltung des Weltfriedens von den nationalen Streitkräften auf eine internationale Sanktionstruppe übergehen könnte. Somit verbanden auch die westlichen Vorschläge die Suche nach Teillösungen wieder mit der Frage nach den umfassenden Ordnungsprinzipien der internationalen Politik.

Die Beschlüsse der Vollversammlung

Damit waren schon zu Beginn der Vollversammlung die Weichen für die künftigen Abrüstungsverhandlungen gestellt: das Verhandlungsgremium war geschaffen, und Ost und West hatten die Pläne dargelegt, über die dieses Gremium zu verhandeln hatte. Beide Pläne schienen die Möglichkeit zu bieten, sowohl zu umfassenden Lösungen zu gelangen als auch sich mit Teillösungen zu begnügen. Daneben liefen die Genfer Verhandlungen über die Einstellung der Kernwaffenversuche als Maßnahme zur Verhinderung der Ausbreitung von Atomwaffen weiter. Was konnte die Vollversammlung anderes tun, als diesen hoffnungsvollen Ansätzen die besten Wünsche mit auf den Weg zu geben?

Es bedurfte nur der Einigung zwischen den beiderseitigen Hauptmächten, den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, über die Formulierung einer Resolution, die als „Deklaration des guten Willens" keinen der beiderseitigen Standpunkte präjudiziert. Diese Einigung kam „im Geiste des Kommuniqués von Camp David" (Henry Cabot *Lodge)* außerhalb des Sitzungssaals rasch zustande. Die Resolution — gemeinsam von allen Mitgliedstaaten eingebracht und durch Akklamation einstimmig angenommen — vereint in der Formulierung „allgemeine und vollständige Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle" die Hauptanliegen beider Seiten in einem Satz. Sie übermittelt dem Zehnmächte-Ausschuß die Vorschläge *Lloyds* ebenso wie die *Chruschtschows* und spricht die Hoffnung aus, daß ein Abkommen „in der kürzest möglichen Zeit" erreicht werde[20].

Zusätzlich brachte Irland, das schon im Vorjahr eine ähnliche Initiative ergriffen hatte, einen Resolutionsantrag ein, der auf eine Verhinderung der weiteren Ausbreitung nuklearer Waffen abzielte. Die Resolution, die mit 70 gegen null Stimmen bei 12 Enthaltungen angenommen wurde, legt dem Zehnmächte-Ausschuß nahe, die Möglichkeit eines Abkommens zu prüfen, das die Atommächte verpflichtet, keine Atomwaffen an andere Staaten weiterzugeben, und den Nicht-Atommächten die Entwicklung und Produktion von Atomwaffen verbietet[21]. Die Stimmenthaltungen kamen von den Ostblockstaaten, die die Resolution als unnütz bezeichneten, von Frankreich, das geltend machte, daß ein solches Abkommen gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung der Staaten verstoßen würde, sowie von China und Peru.

Der Wunsch der Vollversammlung, daß die Genfer Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche zu einem positiven Ergebnis führen möge und daß die beteiligten Mächte ihr freiwilliges Versuchsmoratorium beibehalten sollen, kam in zwei

weitgehend gleichlautenden Resolutionsentwürfen zum Ausdruck. Der eine, von Oesterreich, Japan und Schweden eingebracht, beschränkte sich auf die obengenannten Ziele; der andere, den 22 afro-asiatische Staaten sowie Jugoslawien und Kuba vorschlugen, enthielt im Hinblick auf die geplanten französischen Atomwaffenversuche in der Sahara die zusätzliche Forderung, daß auch alle nicht an der Genfer Konferenz beteiligten Staaten auf Atomwaffenversuche verzichten sollten. Offenbar in der Absicht, Kampfabstimmungen um jeden Preis zu vermeiden, leistete sich die Vollversammlung das Kuriosum, beide Entwürfe zu verabschieden, so daß zu ein und demselben Thema von ein und demselben Gremium an ein und demselben Tage zwei verschiedene Beschlüsse gefaßt wurden[22]. Bei der Resolution der afro-asiatischen Staaten enthielten sich die meisten westlichen Staaten der Stimme, Frankreich stimmte dagegen.

Das Beharren der afro-asiatischen Staaten auf ihrem Entwurf war um so erstaunlicher, als es diesen Staaten zuvor schon gelungen war, eine Resolution durchzusetzen, in der Frankreich ausdrücklich aufgefordert wurde, von seinen geplanten Atomversuchen in der Sahara Abstand zu nehmen. Hierbei war es zur einzigen Kampfabstimmung der Abrüstungsdebatten gekommen. Vergebens hatten im Politischen Ausschuß einige lateinamerikanische Staaten versucht, durch einen Abänderungsantrag den Entwurf zu entschärfen, indem sie einen Text vorschlugen, der Frankreich nur zu einer „Ueberprüfung" seiner Haltung auffordern sollte. Vergebens hatten auch Großbritannien und Italien einen anderen Entwurf eingebracht, der Frankreich nur auffordern sollte, sich einem eventuell aus der Genfer Konferenz hervorgehenden Abkommen zur Einstellung der Kernwaffenversuche anzuschließen: der Entwurf wurde im Ausschuß abgelehnt. Das Plenum stimmte mit 51 gegen 16 Stimmen bei 15 Enthaltungen für den Entwurf der afro-asiatischen Staaten[23], wobei die Stimmen des Westens in bemerkenswerter Weise gespalten waren: von den 14 NATO-Staaten, die UN-Mitglieder sind, stimmten Dänemark, Island, Kanada und Norwegen dafür, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und die Vereinigten Staaten dagegen, und Griechenland und die Türkei enthielten sich der Stimme.

Keine Meinungsverschiedenheit gab es hingegen über den Wunsch der Abrüstungskommission, weiter aus allen 82 Mitgliedstaaten zu bestehen: er wurde einstimmig bewilligt[24].

Zusammenarbeit im Weltraum

Durch ihre Resolution vom 12. Dezember 1958[25] hatte die Vollversammlung einen 18-Mächte-Ausschuß beauftragt, Möglichkeiten und Probleme einer internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Erforschung des Weltraums zu untersuchen. Weil man sich nicht über die Zusammensetzung des Ausschusses einigen konnte, hatten die Sowjetunion, Polen und die Tschechoslowakei sofort angekündigt, daß sie den Ausschuß boykottieren würden. Als dieser Ausschuß im Mai und Juni 1959 seine erste Tagung abhielt, zeigte sich, daß außer den drei genannten Staaten auch Indien und die Vereinigte Arabische Republik nicht zur Teilnahme bereit waren. Die restlichen 13 Mitglieder — bis auf Schweden nur Mitglieder der westlichen Bündnissysteme — führten die Tagung allein durch und stellten zwei Arbeitspläne auf, einen für den technisch-wissenschaftlichen und einen für den juristischen Aspekt der Weltraumfahrt.

Daß dieser Ausschuß ohne die Mitarbeit der Sowjetunion jedoch an seinem eigentlichen Zweck vorbeigehen mußte, war von Beginn an allen Beteiligten klar. Man suchte deshalb in der 14. Vollversammlung nach einem Kompromiß, der die sowjetische Forderung nach einer stärkeren Vertretung der kommunistischen Länder befriedigen würde. Er wurde — wie in der Abrüstungsfrage — in direkten sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen gefunden: man einigte sich, sechs weitere Staaten in den Ausschuß aufzunehmen, und zwar vier aus dem Ostblock und zwei neutrale. Der neue 24-Mächte-Ausschuß, den die Vollversammlung am 12. Dezember 1959 einstimmig errichtete, um-

faßt nun 13 Mitglieder der westlichen Bündnissysteme, sieben Ostblockstaaten und fünf neutrale Staaten. Sein Auftrag wurde auf die wissenschaftlich-technischen und die juristischen Aspekte des Problems begrenzt. In einer weiteren Resolution wurde vorgesehen, eine wissenschaftliche Konferenz der interessierten Staaten einzuberufen[26].

Algerien-Frage

Die Behandlung der Algerien-Frage in der Vollversammlung, die wie in den Vorjahren in Abwesenheit Frankreichs stattfand, das die Zuständigkeit der Vereinten Nationen bestreitet, stand 1959 unter dem Eindruck der Erklärung des französischen Staatspräsidenten, Charles *de Gaulle,* vom 16. September, die eine Wende in dem fünf Jahre dauernden Krieg anzuzeigen schien. *De Gaulle* hatte in dieser Erklärung den Grundsatz der Selbstbestimmung des algerischen Volkes — bis dahin stets ein wesentlicher Streitpunkt in der Vollversammlung — ausdrücklich anerkannt. Er hatte Vorschläge und Bedingungen für die Ausübung der Selbstbestimmung formuliert und frühere Angebote zu Verhandlungen über die Einstellung der Kampfhandlungen wiederholt. Die algerische Exilregierung in Tunis hatte in einer Erklärung vom 28. September zwar Gegenforderungen erhoben, sich aber grundsätzlich zu Verhandlungen bereit erklärt. Wenn auch die Standpunkte hinsichtlich der politischen Lösung noch weit auseinandergingen, schien im Spätherbst 1959 doch wenigstens die Beendigung des Krieges in den Bereich des Möglichen gerückt[27].

Die Fronten der Debatte im Politischen Ausschuß der Vollversammlung waren weitgehend die gleichen wie im Vorjahr. Die meisten afrikanisch-asiatischen Staaten vertraten die Ansicht, daß die Vollversammlung mit einer energischen Aufforderung an Frankreich und die algerische Exilregierung die Einleitung von Verhandlungen beschleunigen könne, und legten einen Resolutionsentwurf vor, der die beiden Parteien auffordern sollte, Verhandlungen „zur Festlegung der notwendigen Bedingungen für die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des algerischen Volkes" aufzunehmen. Der Ostblock unterstützte diesen Standpunkt. Die meisten westlichen Länder vertraten demgegenüber wie im Vorjahr die Auffassung, daß eine Einmischung der Vollversammlung in das Algerien-Problem nicht gerechtfertigt sei und die Lösung durch Verhandlungen nur erschweren werde. Eine dritte Gruppe — zumeist lateinamerikanische Staaten — vertrat eine mittlere Linie. Sie widersprachen einer Aktion der Vollversammlung nicht, wandten sich aber gegen die vorgelegte Resolution, weil diese mit der Formulierung „die beiden Parteien" die algerische Exilregierung als einzige Vertretung des algerischen Volkes bezeichne und andere algerischen Gruppen nicht berücksichtige.

Der Entwurf der afro-asiatischen Gruppe erhielt im Ausschuß eine einfache Mehrheit. Angesichts der Unmöglichkeit, die für die Annahme im Plenum erforderliche Zweidrittelmehrheit zu sichern, sahen sich seine Initiatoren jedoch veranlaßt, vor der Plenardebatte eine Abschwächung der Resolution vorzunehmen, die vor allem den Bedenken der „mittleren" Gruppe entgegenkommen sollte. Die Formulierung „die beiden Parteien" wurde fallengelassen, und der neue Entwurf forderte nur noch „Verhandlungen, um eine friedliche Lösung auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts zu erzielen". Auch dieser verwässerte Entwurf blieb jedoch wie im Vorjahr wieder knapp unter der Zweidrittelmehrheit[28].

Korea-Frage

Für die große Mehrheit der Mitgliedstaaten geht es bei der Debatte über die Korea-Frage darum, die Forderung nach Anerkennung der von den Vereinten Nationen aufgestellten Grundsätze für die Wiedervereinigung des Landes, zu denen vor allem freie Wahlen in beiden Teilen Koreas gehören, Jahr für Jahr zu bekräftigen. Der Ostblock erklärt hingegen die Resolutionen der Vollversammlung für nichtig und fordert den Abzug der Truppen der Vereinten Nationen aus Süd-Korea und direkte Verhandlungen

zwischen den Regierungen von Nord- und Süd-Korea. So wurde die Resolution, die inhaltlich völlig der des Vorjahres entsprach, denn auch mit genau dem gleichen Stimmenverhältnis wie im Vorjahr angenommen[29]. Kernpunkt der Resolution war erneut die Forderung nach freien Wahlen.

Südafrikanische Union

Auch in den beiden Fragenkomplexen der Rassentrennungspolitik der südafrikanischen Regierung und der Behandlung der Personen indischen Ursprungs in der Südafrikanischen Union würde eine wörtliche Wiederholung des entsprechenden Kapitels im Bericht über die Beratungen von 1958[30] den Stand der Dinge nach der Tagung von 1959 korrekt wiedergeben. Es wurde nicht der geringste Fortschritt erzielt, und die Vollversammlung konnte nur neue Appelle an die südafrikanische Regierung richten, ihre Haltung zu ändern[31].

Aehnlich ergebnislos verliefen auch die Diskussionen über das ehemalige Völkerbundsmandat Südwestafrika, das einzige Mandatsgebiet, das von seiner Verwaltungsmacht — der Südafrikanischen Union — nicht dem Treuhandschaftssystem der Vereinten Nationen unterstellt wurde. Dies noch nachträglich zu erreichen, bemühen sich die Vereinten Nationen seit 1946 vergebens. Die Südafrikanische Union hatte zwar in den letzten Jahren ihre grundsätzliche Bereitschaft zu Verhandlungen mit dem von der Vollversammlung eingesetzten Vermittlungsausschuß betont, doch scheiterten diese Verhandlungen meist schon im Anfangsstadium an den von Südafrika gestellten Bedingungen. Im Jahre 1958 war es die Vollversammlung, die einen Kompromißvorschlag des Vermittlungsausschusses, der eine Teilung des Gebiets vorsah, verwarf und auf der ungeteilten Unterstellung unter die Treuhandschaft bestand. Ein bescheidener Erfolg mag darin gesehen werden, daß die südafrikanische Regierung sich auf der 14. Tagung erstmals seit Jahren wieder bereitfand, an den Ausschußsitzungen der Vollversammlung teilzunehmen, und daß sie in diesen Sitzungen ihre Bereitschaft zu neuen Verhandlungen betonte.

Zur Wiederaufnahme dieser Verhandlungen ermächtigte die Vollversammlung mit einer Resolution vom 17. November ihren Südwestafrika-Ausschuß (nicht zu verwechseln mit dem obengenannten Vermittlungsausschuß, der nicht weitergeführt wurde), den sie beauftragte, auf der 15. Tagung (1960) über den Stand der Verhandlungen zu berichten. Im übrigen stellte die Vollversammlung in der Resolution „mit Besorgnis" fest, daß die Verwaltung Südwestafrikas in den letzten Jahren „mehr und mehr in einer Weise geführt wurde, die im Widerspruch zum Mandat, zur Charta der Vereinten Nationen, zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, zu den Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofes und zu den Resolutionen der Vollversammlung steht".[32]

Der israelisch-arabische Konflikt

Nachdem erst im Dezember 1958 der Sicherheitsrat sich mit Grenzzwischenfällen zwischen Israel und der Vereinigten Arabischen Republik hatte befassen müssen[33], verlangte Israel Ende Januar 1959 erneut eine Einberufung des Rates wegen der Erschießung eines israelischen Hirten durch syrische Soldaten nahe der syrisch-israelischen Grenze. In der Sitzung am 30. Januar bezeichnete der Vertreter der VAR die Unterbreitung dieses relativ geringfügigen Zwischenfalls an den Sicherheitsrat als Propagandamanöver. Er wies darauf hin, daß für solche Zwischenfälle die gemischte Waffenstillstandskommission zuständig sei. Auch die meisten übrigen Ratsmitglieder gaben der Ansicht Ausdruck, daß nicht jeder Zwischenfall, so bedauerlich er auch im einzelnen sei, dem Sicherheitsrat vorgelegt werden sollte. Ohne eine formelle Resolution zu fassen, bekräftigten die Ratsmitglieder erneut ihren Wunsch nach einer strengen Einhaltung der Waffenstillstandsbedingungen[34]. Ein ähnlicher Zwischenfall, bei dem um-

gekehrt zwei ägyptische Zivilisten durch israelische Soldaten erschossen wurden, ereignete sich Anfang Februar bei Rafah an der ägyptisch-israelischen Grenze. Israel wurde dafür von der Waffenstillstandskommission nachdrücklich zur Ordnung gerufen.

Mit dem Problem der Hilfe für nahezu eine Million arabischer Palästina-Flüchtlinge hatte sich erneut die Vollversammlung zu befassen. Einmal mußte eine Entscheidung gefällt werden, ob das Mandat der Hilfsorganisation der Vereinten Nationen für diese Flüchtlinge, der UNRWA, über den 30. Juni 1960, an dem es auslaufen sollte, hinaus verlängert wird. Zum anderen hatte sich erneut gezeigt, daß die UNRWA wegen ungenügender Unterstützung durch die Regierungen nicht über ausreichende finanzielle Mittel zur Betreuung der Flüchtlinge verfügt. Auf Empfehlung von Generalsekretär *Hammarskjöld* beschloß die Vollversammlung, das Mandat der UNRWA für weitere drei Jahre zu verlängern. Gleichzeitig rief sie die Mitgliedstaaten zu einer Erhöhung ihrer Beiträge auf und beauftragte die Schlichtungskommission für Palästina, sich erneut um die Repatriierung möglichst vieler Flüchtlinge an ihre früheren Wohnsitze in Israel zu bemühen[35]. Zu letzterem erklärte jedoch der israelische Vertreter, man könne Israel nicht zumuten, daß es angesichts der Weigerung der arabischen Staaten, mit ihm Frieden zu schließen, eine große Zahl von Arabern aufnehme, die seit zehn Jahren systematisch zum Haß gegen Israel erzogen worden seien.

Für die seit der Suez-Krise an der israelisch-ägyptischen Grenze stationierte UN-Streitmacht (UNEF) billigte die Vollversammlung ein Budget von 20 Millionen Dollar (eine Million mehr als im Vorjahr), die wiederum nach dem allgemeinen Schlüssel der Mitgliedsbeiträge auf die Mitgliedstaaten umgelegt wurden. Die Ostblockstaaten verweigern weiterhin ihre Beiträge. In einer anderen Resolution nahm die Vollversammlung den Rücktritt des bisherigen Kommandeurs der UNEF, des kanadischen Generals L. M. *Burns,* an und ernannte den indischen General P. S. *Gyani* zu seinem Nachfolger[36].

Die Tibet-Frage

Die blutige Unterdrückung des Aufstands in Tibet durch Streitkräfte der Volksrepublik China, die im März 1959 den Dalai-Lama zur Flucht nach Indien gezwungen hatte, fand in der Vollversammlung ein Nachspiel. Der *Dalai-Lama* ersuchte mit einem Schreiben vom 9. September Generalsekretär *Hammarskjöld,* eine Aktion der Vereinten Nationen gegen die Unterdrückung der Menschenrechte und der religiösen Freiheit des tibetischen Volkes herbeizuführen. Im Lenkungsausschuß der Vollversammlung brachten Irland und Malaya den Vorschlag ein, die Tibet-Frage auf die Tagesordnung zu setzen. Der Lenkungsausschuß empfahl die Aufnahme der Frage, die Vollversammlung billigte die Empfehlung und faßte nach zweitägiger Debatte am 21. Oktober eine zurückhaltend formulierte Resolution, die ebenfalls von Irland und Malaya eingebracht worden war. Darin rief die Vollversammlung in allgemeiner Form zur Achtung der Menschenrechte des tibetischen Volkes und seines kulturellen und religiösen Eigenlebens auf. Der Name der Volksrepublik China kam in der Resolution nicht ein einziges Mal vor[37].

Die drei Debatten, die zur Tibet-Frage stattfanden — im Lenkungsausschuß, im Plenum zur Tagesordnung und im Plenum über den Resolutionsentwurf —, nahmen weitgehend den gleichen Verlauf und ähnelten sehr den Debatten über ähnliche Fragen des Kalten Krieges, wie beispielsweise über die Ungarn-Frage. Auch die drei Abstimmungsergebnisse waren annähernd die gleichen. Eine Mehrheit von rund 40 Staaten — meist westliche Länder und einige mit dem Westen verbündete asiatische Staaten — vertrat die Ansicht, daß die Vereinten Nationen unter keinen Umständen eine Verletzung der Menschenrechte in irgendeinem Teil der Welt ohne Protest hinnehmen dürften. Eine zweite Gruppe — meist afrikanische und asiatische Staaten — machte verfassungsmäßige Bedenken geltend, da Tibet ein Teil der Volksrepublik China sei. Dieser Gruppe, die vorwiegend zur Stimmenthaltung Zuflucht nahm, schlossen sich

auch einige westliche Staaten an, die in anderen Fragen sich gegen ein Eingreifen der Vereinten Nationen in ihre inneren Angelegenheiten wehren oder ein solches befürchten: Frankreich, die Südafrikanische Union, Spanien und Portugal. Der kommunistische Block schließlich bezeichnete eine Aktion der Vereinten Nationen in der Tibet-Frage als Provokation und natürlich ebenfalls als unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten.

Ungarn

Die fortgesetzte Mißachtung früherer Resolutionen zur Ungarn-Frage durch die Sowjetunion und durch die ungarischen Behörden beschäftigte auch im Jahre 1959 erneut die Vollversammlung. Die Angelegenheit wurde auf das Verlangen der Vereinigten Staaten, das sich wiederum auf einen Bericht des Ungarn-Beauftragten der Vollversammlung, Sir Leslie *Munro*, gründete, gegen den Widerstand der Ostblockstaaten auf die Tagesordnung gesetzt. Die Debatten der Vollversammlung am 8. und 9. Dezember boten das gleiche Bild wie in den Vorjahren: heftige Proteste der Ostblockstaaten gegen die Behandlung der Frage durch die Vereinten Nationen, dringende Appelle der westlichen Länder, die Unterdrückungsmaßnahmen gegen Teilnehmer am ungarischen Volksaufstand von 1956 einzustellen und endlich die sowjetischen Truppen aus Ungarn abzuziehen, und eine weitgehend indifferente Haltung vieler neutraler Staaten. In der mit 53 gegen 10 Stimmen bei 17 Enthaltungen angenommenen Resolution bedauerte die Vollversammlung die Intransigenz der Sowjetunion und der ungarischen Behörden und forderte beide auf, mit dem Beauftragten der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten[38].

Laos

Die Bürgerkriegswirren im Königreich Laos hatten schon im Frühjahr und Sommer 1959 die laotische Regierung veranlaßt, die Aufmerksamkeit der Vereinten Nationen auf die Hilfe der kommunistischen Regierung des benachbarten Nord-Vietnam für die kommunistische Aufstandsbewegung Pathet-Lao zu richten. Nachdem im Juli und August im laotisch-vietnamesischen Grenzgebiet in der Provinz Sam Neua heftige Kämpfe mit kommunistischen Aufständischen aufgeflammt waren, richtete die laotische Regierung am 4. September ein Hilfeersuchen an den Generalsekretär. In der laotischen Note wurde die nordvietnamesische Regierung beschuldigt, mit Truppen in die Kämpfe eingegriffen zu haben.

Der Sicherheitsrat beschäftigte sich mit der Angelegenheit am 7. September. Gegen den Protest der Sowjetunion setzte der Rat eine Untersuchungskommission ein, die an Ort und Stelle die Lage prüfen sollte (Japan, Tunesien, Argentinien, Italien). Zuvor hatte der Rat mit großer Mehrheit entschieden, daß die Einsetzung der Kommission eine Verfahrensfrage sei und daher nicht dem Gebot der Einstimmigkeit unterliege. Der sowjetische Vertreter bezeichnete den Beschluß des Sicherheitsrats als illegal[39]. Die Kommission traf am 15. September in Laos ein.

Am 3. November legte die Kommission dem Sicherheitsrat ihren Bericht vor, in dem sie feststellte, daß wohl für eine Unterstützung der Pathet-Lao-Bewegung mit Waffen und Material durch Nord-Vietnam, nicht aber für ein direktes Eingreifen nordvietnamesischer Truppen Beweise gefunden werden konnten. Im übrigen berichtete die Kommission, daß die Kämpfe nach dem 15. September (dem Ankunftstag der Kommission) nachließen und später den Charakter von vereinzelten Guerilla-Aktionen annahmen.

Generalsekretär Dag *Hammarskjöld* stattete Laos vom 11. bis zum 21. November einen Besuch ab, und im Anschluß daran hielt sich in seinem Auftrag der Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), Sakari *Tuomioja*, vier Wochen im Lande auf, um die Möglichkeit wirtschaftlicher und tech-

nischer Hilfe für Laos zu prüfen. Er erstattete am 17. Dezember einen Bericht, in dem er eine Intensivierung dieser Hilfe durch die Vereinten Nationen empfahl.

Wirtschaftsfragen

Die Arbeiten der Vereinten Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet konzentrieren sich von Jahr zu Jahr mehr auf die Hilfe für die Entwicklungsländer. Alle von der 14. Vollversammlung auf Empfehlung des Wirtschaftsausschusses gefaßten Resolutionen betreffen in irgendeiner Form dieses Problem. Daß sämtliche Resolutionen ohne Gegenstimmen, die meisten sogar auch ohne Stimmenthaltungen gefaßt wurden, kann als ein erfreuliches Zeichen der Einigkeit über die dringende Notwendigkeit solcher Hilfe angesehen werden, darf aber andererseits nicht darüber hinwegtäuschen, daß gerade die Großmächte in Ost und West ihre Wirtschaftshilfe nach wie vor nur zögernd durch die Kanäle der Vereinten Nationen leiten. So kommt es, daß trotz der riesenhaften in aller Welt für Wirtschaftshilfe aufgewendeten Summen die Programme der Vereinten Nationen unter chronischem Geldmangel leiden und daß die Vollversammlung immer wieder die Regierungen dazu aufrufen muß, ihre Beiträge zu erhöhen.

Die „Pledging Conference“ des Jahres 1959 für das Erweiterte Programm der technischen Hilfe und den Sonderfonds der Vereinten Nationen für Entwicklungsaufgaben erbrachte mit Zeichnungen in Höhe von 76 Millionen Dollar zwar eine beträchtliche Steigerung gegenüber den wenig mehr als 50 Millionen, die im Jahre 1958 gezeichnet wurden, blieb aber noch erheblich unter dem gesteckten Ziel von 100 Millionen Dollar zurück. So mußte die Vollversammlung in ihren Resolutionen zu technischer Hilfe und Sonderfonds ihren Dank an die Regierungen wieder mit dem Appell verbinden, die Zeichnungen weiter zu erhöhen[40]. In einer weiteren Resolution äußerte die Vollversammlung erneut den Wunsch nach der Bildung des eigentlichen Kapitalinvestitionsfonds der Vereinten Nationen (SUNFED), der bisher noch nicht zustande gekommen ist[41].

Mit der Bedeutung des internationalen Handels und einer Stabilisierung der Rohstoffmärkte für die wirtschaftliche Entwicklung der jungen Staaten befaßten sich zwei Resolutionen, in denen unter anderem die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, den Warenaustausch zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern nach Kräften zu fördern, den Entwicklungsländern Kredite für Investitionsgüter einzuräumen, Diskriminierungen gegenüber den Rohstoffe exportierenden Ländern abzubauen und übermäßigen Fluktuationen der Rohstoffpreise entgegenzuarbeiten[42]. In einer weiteren Resolution wurde die Bildung einer Expertenkommission beschlossen, die Möglichkeiten zur Stabilisierung der Rohstoffpreise ausarbeiten soll[43].

Außerdem hat die 14. Vollversammlung

— das experimentelle Programm der „administrativen Hilfe“, unter dem im Jahre 1959 versuchsweise Verwaltungsfachleute in Entwicklungsländer vermittelt wurden, um ein Jahr verlängert;

— die Bildung der Internationalen Entwicklungsgesellschaft (IDA) begrüßt und den Wunsch nach enger Zusammenarbeit mit dieser Institution ausgesprochen;

— Anregungen für weitere Bodenreformen in den Entwicklungsländern gegeben;

— die Gründung weiterer Entwicklungsbanken in diesen Ländern angeregt;

— zu einer Intensivierung des Austauschs von technischem und wissenschaftlichem Personal aufgerufen;

— die Bemühungen um die Bildung eines lateinamerikanischen Gemeinsamen Marktes[44] begrüßt;

— den Wirtschafts- und Sozialrat beauftragt, sich mit der Bildung einer Kommission für industrielle Entwicklung zu befassen[45].

Schließlich ist erwähnenswert, daß eine Reihe von Staaten in den Debatten den Wunsch äußerte, den Terminus „technische Hilfe“ durch „technische Zusammenarbeit“

zu ersetzen, um die Gegenseitigkeit dieser Beziehungen besser zum Ausdruck zu bringen. Die Vollversammlung hat den Wirtschafts- und Sozialrat um eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag ersucht[46].

SOZIALE UND HUMANITÄRE FRAGEN

Von den umfangreichen Arbeiten der Vereinten Nationen auf sozialem und humanitärem Gebiet sind im Jahre 1959 hervorzuheben:

Die Eröffnung des Welt-Flüchtlingsjahres am 28. Juni 1959. Nach dem Beschluß der 13. Vollversammlung[47] sollte das Welt-Flüchtlingsjahr die Aufmerksamkeit der Oeffentlichkeit auf die 15 Millionen Flüchtlinge lenken, die zu diesem Zeitpunkt noch immer in aller Welt in Lagern lebten. Dem Aufruf der Vollversammlung folgend, hatten zum Zeitpunkt der Eröffnung 52 Regierungen und eine große Zahl privater Organisationen Sonderprogramme, zusätzliche Beiträge und Sammlungen angekündigt, die einer beschleunigten Eingliederung der Flüchtlinge oder ihrer Ansiedlung in anderen Ländern zugute kommen sollen. Eine Reihe von traditionellen Einwanderungsländern setzte anläßlich des Welt-Flüchtlingsjahres ihre Einwanderungsquoten für Flüchtlinge herauf. Die 14. Vollversammlung ersuchte in einer Resolution die Mitgliedstaaten, in noch stärkerem Maße durch Verbesserung der Rechtsstellung der Flüchtlinge, ihre Assimilation, Neuansiedlung oder freiwillige Repatriierung zur Lösung dieses Problems beizutragen[48].

Die Erklärung der Rechte des Kindes vom 20. November 1959. Nach jahrelanger Vorarbeit verabschiedete die Vollversammlung am 20. November 1959 einstimmig eine „Erklärung der Rechte des Kindes", in der unter Berufung auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Grundsätze für den besonderen Schutz und die besondere Fürsorge, auf die das Kind Anspruch hat, aufgestellt worden sind[49].

Die Fertigstellung dreier Artikel der Konvention der Menschenrechte. Der Sozialausschuß der Vollversammlung billigte während der 14. Sitzungsperiode die Artikel 12, 13 und 14 des Entwurfs der Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte des Menschen. Damit sind von dieser Konvention jetzt insgesamt zehn Artikel fertiggestellt, während der zweite Konventionsentwurf, der die wirtschaftlichen und sozialen Rechte betrifft, bereits früher vollständig vom Ausschuß verabschiedet worden war[50]. Beide Entwürfe müssen nach kompletter Fertigstellung im Ausschuß noch vom Plenum der Vollversammlung gebilligt werden. Zur Beschleunigung der Arbeiten beschloß die Vollversammlung, auf ihrer nächsten (15.) Tagung der Erörterung der Konventionsentwürfe Priorität zu geben[51].

RECHTSFRAGEN

Verschiedene Projekte der Kodifizierung des Völkerrechts beschäftigten in unterschiedlichen Stadien im Jahre 1959 Organe der Vereinten Nationen:

Am weitesten fortgeschritten war die Frage der *diplomatischen Beziehungen und Immunitäten,* zu der die Völkerrechtskommission während ihrer 11. Sitzung im Mai und Juni eine Reihe von Konventionsartikeln ausarbeitete. Im Jahre 1960 wollte die Kommission den Konventionsentwurf fertig vorlegen. Die Vollversammlung beschloß, bis spätestens Frühjahr 1961 eine internationale Konferenz nach Wien einzuberufen, auf der die Konvention abgeschlossen werden soll[52].

Von über 100 vorgesehenen Artikeln eines vorläufigen Konventionsentwurfs über das *internationale Vertragsrecht* hat die Völkerrechtskommission auf ihrer 11. Tagung 17 ausgearbeitet.

Mit der Ausarbeitung einer Konvention über das *Asylrecht* hat die Vollversammlung auf ihrer 14. Tagung die Völkerrechtskommission beauftragt[53].

Zu den Rechtsproblemen im Zusammenhang mit der Benutzung *internationaler Wasserstraßen* soll die Völkerrechtskommission einleitende Untersuchungen anstellen[54].

Schließlich beschäftigte sich die Vollversammlung erneut mit einem Aspekt des *Seerechts*. Der Anregung der Genfer Seerechtskonferenz von 1958[55] folgend, beauftragte die Vollversammlung die Völkerrechtskommission, die Frage des juristischen Regimes der sogenannten historischen Gewässer zu studieren[56]. In der wichtigsten noch ungelösten Frage des Seerechts allerdings, der Breite der Territorialgewässer, blieb die 14. Vollversammlung untätig in Erwartung der zweiten Seerechtskonferenz, die im Frühjahr 1960 versuchen sollte, einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Ansichten der Mächte zustande zu bringen.

ANMERKUNGEN

1) Wortlaut in: *General Assembly, Official Records*, 14th Session, 795th Plenary Meeting, 15. September 1959.

2) Beispielsweise gab der Ostblock die einzigen Gegenstimmen zur Resolution über das Welt-Flüchtlingsjahr ab.

3) Ueber das Treuhandregime, auf das in diesem Bericht nicht näher eingegangen wird, hat J. W. *Brügel* in EA 22/1960 ausführlich berichtet (vgl. Anmerkung 7).

4) Res. 1351 (XIV), angenommen mit 44 gegen 29 Stimmen bei 9 Enthaltungen (1958: 44 gegen 28 bei 9 Enthaltungen — die eine Gegenstimme mehr im Jahre 1959 stammte von dem zwischen beiden Abstimmungen aufgenommenen neuen Mitglied Guinea). — Wortlaut sämtlicher Resolutionen in: *General Assembly, Official Records* (im folgenden zitiert: GAOR), 14th Session, Supplement Nr. 16: „Resolutions Adopted by the General Assembly during its Fourteenth Session". Im folgenden ist bei Resolutionen der 14. Vollversammlung die stets wiederkehrende Ordnungszahl XIV weggelassen.

5) Damals wurde der Sitz zwischen Jugoslawien und den Philippinen geteilt (vgl. EA 5/1956, S. 8665).

6) Vgl. GAOR, 14th Session, 857th Plenary Meeting, 12. Dezember 1959.

7) Näheres hierzu bei J. W. *Brügel*, „Das Treuhandschaftssystem der Vereinten Nationen" in EA 22/1960, S. 683—694; hier: S. 692 f.

8) Für die Resolution stimmten 40 Staaten, dagegen 36, und 6 enthielten sich der Stimme.

9) Res. 1381 vom 20. November.

10) Res. 1404 vom 25. November (48:10 bei 22 Enth.).

11) Vgl. Wilhelm *Cornides* und Walter *Bödigheimer*, „Die Suche nach Teillösungen für die Abrüstungsprobleme 1958/59" in EA 9/1960, S. 281—287.

12) In eine Erörterung der Gründe für diese Entscheidung kann hier nicht eingetreten werden. Zweifellos gehörte sie ebenso wie die kurz zuvor ausgesprochene Einladung *Chruschtschows* in die Vereinigten Staaten zu den westlichen Gegenleistungen für ein sowjetisches „Stillhalten" in der Berlin-Frage. (Vgl. Wilhelm *Cornides* und Helga *Haftendorn*, „Zwischenbilanz der Besuchsdiplomatie nach der Amerikareise Chruschtschows" in EA 21/1959, S. 653—664, sowie *Cornides/Bödigheimer*, a. a. O., S. 283.)

13) Vgl. den Wortlaut des Viermächte-Kommuniqués vom 7. September 1959 über die Bildung des Zehnmächte-Ausschusses in: *Department of State Bulletin*, Vol. XLI, Nr. 1057, 28. September 1959, S. 438—439.

14) Resolution der Abrüstungskommission vom 10. September 1959, Wortlaut in: *Department of State Bulletin*, Vol. XLI, Nr. 1057, 28. September 1959, S. 439—440.

15) GAOR, 14th Session Annexes, Agenda Item 66, Doc. A/4209.

16) Die Erweiterung der Abrüstungskommission auf alle UN-Mitglieder — ebenfalls ein Zugeständnis an die Sowjetunion — war von der 13. Vollversammlung zunächst auf ein Jahr befristet worden (Res. 1252 D [XIII] vom 4. November 1958).

17) Vgl. den Wortlaut in EA 21/1959, S. D 310—D 313.

18) Wortlaut der Rede *Lloyds:* GAOR, 14th Session, 798th Plenary Meeting, 17. September 1959.

19) Vgl. die Abrüstungsresolution der Vollversammlung 1252 A (XIII) vom 4. November 1958.

20) Res. 1378 vom 20. November.

21) Res. 1380 vom 20. November.

22) Res. 1402 A (78:0 bei 2 Enth.) und 1402 B (60:1 bei 20 Enth.), vom 21. November.

23) Res. 1379 vom 20. November.

24) Res. 1403 vom 21. November.

25) Res. 1348 (XIII), vgl. den Wortlaut in EA 6/1959, S. 179.

26) Res. 1472 A und B, beide einstimmig angenommen am 12. Dezember.

27) Vgl. hierzu Walter *Schütze,* „Die Initiative General de Gaulles zur Lösung der Algerien-Frage" in EA 21/1959, S. 665—674.

28) 39 Stimmen wurden für den Entwurf abgegeben, 22 dagegen, und 20 Staaten enthielten sich der Stimme. Ein Vergleich mit der Abstimmung des Vorjahres (35:18 bei 28 Enth.) zeigt, daß sowohl die Befürworter als auch die Gegner eines Eingreifens der Vereinten Nationen je vier Stimmen hinzugewannen. Von der Zweidrittelmehrheit waren die Befürworter dadurch weiter entfernt als im Vorjahr, in dem nur eine Stimme gefehlt hatte.

29) Res. 1455 vom 9. Dezember (54:9 bei 17 Enth.).

30) Vgl. EA 18/1959, S. 590.

31) Res. 1375 vom 17. November betr. Rassentrennungspolitik (62:3 bei 7 Enth.); Res. 1460 vom 10. Dezember betr. Behandlung der Inder (66:0 bei 12 Enth.).

32) Res. 1360 (55:5 bei 11 Enth.).

33) Vgl. EA 18/1959, S. 588.

34) Security Council, Official Records (im folgenden zitiert: SCOR), 845. Sitzung.

35) Res. 1456 vom 9. Dezember (80:0 bei 1 Enth.).

36) Res. 1441 und 1442 vom 5. Dezember.

37) Res. 1353 (49:9 bei 26 Enth.).

38) Res. 1454 vom 9. Dezember.

39) SCOR, 846. und 847. Sitzung vom 7. September 1959.

40) Res. 1382—1384, 20. November.

41) Res. 1424 vom 5. Dezember.

42) Res. 1421 und 1422, 5. Dezember.

43) Res. 1423 vom 5. Dezember.

44) Vgl. Norman *Macdonald,* „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone als neue Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Lateinamerika" in EA 7—8/1960, S. 237—251.

45) Res. 1385 vom 20. November sowie Res. 1420 und 1426—1431 vom 5. Dezember.

46) Res. 1383 B vom 20. November.

47) Res. 1285 (XIII) vom 5. Dezember 1958.

48) Res. 1388 vom 20. November.

49) Res. 1386 vom 20. November.

50) Im Anschluß an früher erschienene Beiträge — z. B. J. W. *Brügel,* „Vereinte Nationen und Menschenrechte" in EA 19/1954, S. 6923—6928, und J. W. *Brügel,* „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Grundrechte des Menschen" in EA 9/1957, S. 9814 bis 9820 — wird das Europa-Archiv zu gegebener Zeit über den Fortgang der Arbeiten berichten.

51) Res. 1458 vom 10. Dezember.

52) Res. 1450 vom 7. Dezember.

53) Res. 1400 vom 21. November.

54) Res. 1401 vom 21. November.

55) Vgl. den Bericht über die Konferenz von H. M. *Pollard* in EA 18/1958, S. 11 082 bis 11 085.

56) Res. 1453 vom 7. Dezember.

Veröffentlichungen der Vereinten Nationen 1959

Von Ulrich Kägi

Es gibt wohl kaum ein Gebiet, das von den Publikationen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen nicht berührt würde. Dank zwar beschränkter, aber immerhin bedeutender Mittel und einer wirklich universalen Erfassung der Probleme entsteht ein Grundlagenmaterial, wie es in früheren Zeiten undenkbar gewesen wäre. Unsere Zusammenstellung sämtlicher im Buchhandel erhältlichen, unter der Verkaufsnummer des Jahres 1959 erschienenen Veröffentlichungen verfolgt das Ziel, diese äußerst reichhaltige Dokumentation leichter zugänglich zu machen.

Unsere Liste erfaßt die nur oder auch in französischer Sprache veröffentlichten Dokumente. Jene, die nur in Englisch oder nur in Spanisch erhältlich sind, wurden ergänzend eingefügt. Am Ende der stichwortartigen Inhaltsangabe folgt jeweils in Klammern der Hinweis, in welchen Sprachen das Dokument erhältlich ist (E = englisch; F = französisch; R = russisch; S = spanisch; E/F = zweisprachig in Englisch und Französisch). Neben dem Titel wird in Klammern die Verkaufsnummer angegeben.

Wer sich eingehender mit den Veröffentlichungen der Vereinten Nationen beschäftigen will, sei auf den bibliographischen Teil der von der UNESCO herausgegebenen Vierteljahreszeitschrift *Revue Internationale des Sciences Sociales* oder auf den monatlichen *United Nations Documents Index* verwiesen. Der letztere stellt nur eine Liste der Titel ohne Inhaltsangabe dar, erfaßt aber sämtliche Dokumente, d. h. auch jene, die nicht im Buchhandel erhältlich sind. Einen vollständigen Ueberblick über die im Buchhandel erhältlichen Veröffentlichungen auch aus früheren Jahren bietet der Katalog 1960 „Nations Unies — Ouvrages en vente" („United Nations — Books in print"). Dieser Katalog orientiert ferner über die zahlreichen Periodika der Vereinten Nationen, die, soweit sie ohne Verkaufsnummer veröffentlicht wurden, in der nachstehenden Uebersicht nicht berücksichtigt sind.

In einem Anhang zu dieser Uebersicht werden die wichtigsten Neuerscheinungen der Literatur über die Vereinten Nationen aufgeführt:

ALLGEMEINE VERÖFFENTLICHUNGEN

Yearbook of the United Nations, 1958 (59. I. 1.), 622 S.
Das vollständigste Nachschlagewerk über die Arbeit der Vereinten Nationen und der angeschlossenen Sonderorganisationen. Erscheint seit 1947 jährlich. (E)

Everyman's United Nations (59. I. 2), 607 S.
Bietet einen vollständigen Ueberblick über die Arbeit der UN und ihrer Sonderorganisationen über die Jahre 1945—1958. (E)

Qu'est-ce que le génocide? (59. I. 3), 14 S.
Konvention der UN gegen die Vernichtung ganzer Bevölkerungsgruppen und über die Bestrafung der Schuldigen. (E F S)

L'enseignement des droits de l'homme (59. I. 5), 88 S.
Ein besonders für das Lehrpersonal bestimmtes Handbuch über die Arbeit der UN auf dem Gebiet der Menschenrechte. (E F S)

For Human Welfare (59. I. 6), 48 S.
Eine Orientierung über die Tätigkeit der UN auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. (E S)

Off the Beaten Track (59. I. 7), 84 S.
Berichte von Experten über die Durchführung der Technischen Hilfe der UN. (E)

Deuxième conférence cartographique régionale des Nations Unies pour l'Asie et l'Extrême-Orient, Vol. 1, Report (59. I. 9), 17 S.
Bericht über die zweite regionale kartographische Konferenz der UN für Asien und den Fernen Osten. (E F)

United Nations: What You Should Know About It (59. I. 10), 52 S.
Eine einfache und lebendige Darstellung der Entstehung und der Arbeit der UN. Illustriert. (E)

Delegations to the United Nations, 1959 (59. I. 12), 166 S.
Dieses Handbuch enthält die Namen der Mitglieder der Delegationen, die an der Vollversammlung teilgenommen haben. (E)

Carte internationale du monde au millionième, 1958 (59. I. 15), 103 S.
Dieser Bericht orientiert über die bisher geleistete Arbeit im Hinblick auf die Veröffentlichung einer Weltkarte. (E F)

Your United Nations (59. I. 19), 72 S.
Beschreibt anschaulich einen Rundgang durch den Saal der Vollversammlung und andere Räume des New Yorker Hauptquartiers (E)

Cooperation for Economic Progress (59. I. 16), 58 S.
Schilderung der Tätigkeit und der Erfolge der regionalen Wirtschaftskommissionen (E)

A Sacred Trust (59. I. 17), 48 S.
Die Arbeit der UN für die Bevölkerung der abhängigen Gebiete (E)

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE FRAGEN

Industrialisation et productivité. Bulletin No. 2 (59. II. B. 1), 77 S.
Untersucht die Größe der industriellen Unternehmungen in den Entwicklungsländern, die Beziehungen zwischen großen und kleinen Industriebetrieben in Japan, das Problem der Betriebsführung in den Entwicklungsländer (E F S)

Etude sur l'économie mondiale, 1958 (59. II. C. 1), 309 S.
Jährliche Studie über die weltwirtschaftliche Entwicklung, den internationalen Handel, den Zahlungsverkehr und die Produktion; mit einer Sonderstudie über den Rohstoffmarkt in der Nachkriegszeit. (E F S)

Evolution économique au Moyen-Orient, 1957—58 (59. II. C. 2), 116 S.
Jährliche Studie der wichtigsten wirtschaftlichen Entwicklungen in den Ländern des Mittleren Ostens, seit 1951. (E F und arabisch)

Etude sur les produits de base, 1958 (59. II. D. 1), 183 S.
Analyse der Tendenzen des internationalen Warenmarktes und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der industriell zurückgebliebenen Länder. (E F S)

Le courant international des capitaux privés, 1956—1958 (59. II. D. 2), 107 S.
Untersucht die privaten ausländischen Investitionen, hauptsächlich die Bewegung der europäischen Kapitalien und die Aussichten für deren Investierung in den Entwicklungsländern. (E F S)

Etude sur la situation économic de l'Europe, 1958 (59. II. E. 1), 253 S.
Studie über die Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Expansion und den Zahlungsbilanzen der westeuropäischen Länder, ferner über die Konsumtendenzen; allgemeiner Ueberblick über die Wirtschaftsentwicklung Europas. (E F R)

Statistiques du logement et de la construction pour l'Europe, 1957 (59. II. E. 2) 46 S.
Jährliches Bulletin über die Bevölkerungsstatistik und die Lage des Wohnungsmarktes, den Wohnungsbau, die Arbeitskräfte im Baugewerbe, die Preise, die Mieten und die Baumaterialien. Mit Vergleichszahlen seit 1948. (E/F)

Les politiques gouvernementales et le coût de la construction (59. II. E. 3), 184 S.
Untersuchung der Politik der Regierungen auf dem Gebiete des Wohnungsbaus mit besonderer Berücksichtigung der Einführung industrieller Baumethoden. (E F)

Statistiques de transports européens, 1958 (59. II. E. 4), 105 S.
Jährliches statistisches Bulletin über das europäische Transportwesen, seit 1950. (E/F)

Statistiques du logement et de la construction pour l'Europe, 1958 (59. II. E. 5), 52 S.
Jährliches Bulletin über die Bevölkerungsstatistik und die Lage des Wohnungsmarktes, den Wohnungsbau, die Arbeitskräfte im Baugewerbe, die Preise, die Mieten und die Baumaterialien. Mit Vergleichszahlen seit 1948. (E/F)

Economic Survey of Asia and the Far East, 1958. (59. II. F. 1), 255 S.
Uebersicht über die Wirtschaft Asiens und des Fernen Ostens, seit 1948; mit besonderer Berücksichtigung der Industrialisierung seit Kriegsende. (E F)

Proceedings of the Third Regional Technical Conference on Water Resources Development in Asia and the Far East, 1957, (59. II. F. 2), 173 S.
Heft 13 der Serie „Flood Controls". (E)

Proceedings of the Symposium on the Development of Petroleum Resources of Asia and the Far East, 1958, and Annex (59. II. F. 3), 251 + 73 S.
Verhandlungsbericht über die Entwicklung der Erdölvorkommen; der Annex enthält 72 Graphiken, Karten und Zeichnungen. (E)

Mining Developments in Asia and the Far East, 1957 (59. II. F. 4), 50 S.
Ueberblick über die Entwicklungen auf dem Gebiete des Bergbaus: Entdeckung neuer Mineralvorkommen, Inbetriebnahme neuer Gruben und verarbeitender Betriebe. (E)

Multiple-Purpose River Basin Development, Part 2 C: Water Resources Development in British Borneo, Federation of Malaya, Indonesia and Thailand (59. II. F. 5), 150 S.
Heft 14 der Serie „Flood Control". (E)

Economic Survey of Latin America, 1958 (59. II. G. 1), 180 S.
Dieser allgemeine Ueberblick über die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas behandelt insbesondere das Problem der Wechselkurse der lateinamerikanischen Länder (E S)

El desarrollo industrial del Perú (59. II. 6. 2.), 335 S.
Analyse des gegenwärtigen Standes und der Perspektiven der peruanischen Industrie. Vorschau auf den Verbrauch im Jahre 1965. (S)

El desarrollo económico de la Argentina, Vol I—III (59. II. 6. 3.), 128, 259, 181 S.
Eine ausführliche Analyse der argentinischen Wirtschaft in drei Bänden.

The Latin American Common Market (59. II. G. 4), 146 S.
Der lateinamerikanische Gemeinsame Markt und das multilaterale Zahlungssystem; der Einfluß des Gemeinsamen Marktes auf die wirtschaftliche Entwicklung (Produktionsprognosen bis 1975); die Freihandelszone. (E S)

Les perspectives du développement économique de la République du Viet-Nam (59. II. H. 1), 321 S.
Umfassende Untersuchung über die Wirtschaft der Republik Vietnam und der Rolle der technischen Hilfe. (E F)

Public Administration Aspects of Community Development Programmes (59. II. H. 2), 107 S.
Eine Analyse der Probleme der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in ländlichen Gemeinden. (E)

Etude sur la situation économique de l'Afrique depuis 1950 (59. II. K. 1), 253 S.
Allgemeine Studie der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1950. (F)

Formation en vue du service social (59. IV. 1), 393 S.
Internationale Umfrage über die Ausbildungsprobleme auf dem Gebiete des Sozialdienstes. (E F S)

Etude internationale des programmes d'action sociale (59. IV. 2), 224 S.
Darstellung der nationalen und internationalen Anstrengungen zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse, 1953—1958. (E F S)

International Review of Criminal Policy, No. 14 (59. IV. 3), 165 S.
Dieses Heft ist den Fragen der Gefangenenarbeit insbesondere in asiatischen Ländern gewidmet. (E/F/S)

La sélection des délinquants à mettre en probation (59. IV. 4), 71 S.
Untersucht die Kriterien, nach denen in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden Verurteilten der bedingte Strafvollzug gewährt wird. (E F)

Etude sur la traite des êtres humains et la prostitution (59. IV. 5), 59 S.
Diese Studie stellt ein Aktionsprogramm gegen den Menschenhandel und die Ausbeutung der Prostitution durch Dritte dar. (E F S)

International Social Service Review, No. 5 (59. IV. 6), 65 S.
Verbesserung des Lebensstandards der Familie durch soziale Sicherheit. (E F)

VÖLKERRECHT

Annuaire de la Commission du droit international, 1959 (59. V. 1/Vol. I), 219 S.
Wird jährlich in zwei Bänden veröffentlicht: Band I, Sitzungsberichte. (E F S)

Supplément aux volumes intitulés Laws and regulations on the régime of the high seas et Laws concerning the nationality of ships (59. V. 2), 134 S.
Sammlung einschlägiger Gesetzestexte. (E F)

Supplément au volume intitulé Lois relatives à la nationalité 1954 (59. V. 3), 179 S.
Texte betreffend die nationale Gesetzgebung, internationale Abkommen und Verträge über die Staatsangehörigkeit. (E/F)

Yearbook of the International Law Commission 1953 (59. V. 4), 409 S.
Nachholband für das Jahr 1953. (E)

Status of Multilateral Conventions in Respect of which the Secretary-General Acts as Depositary. (59. V. 6) Getr. Pag. (E)

Yearbook of the International Law Commission 1954 (59. V. 7, Vol. 1)
Nachholband für das Jahr 1954. Von den früheren Bänden steht jetzt nur noch die Publikation des Jahrbuches für 1955 aus. Die für jedes Jahr vorgesehenen zweiten Bände mit den einschlägigen Dokumenten und dem jeweiligen Bericht der Kommission an die Vollversammlung liegen noch nicht vor. (E)

INTERNATIONALE VERWALTUNG

Nations Unies. Tribunal administratif. Statut et règlement (59. X. 1), 13 S.
Satzung und Verfahrensordnung des Verwaltungsgerichts der UN. (E F)

RAUSCHGIFTE

Summary of Annual Reports of Governments, 1957 + Addendum (59. XI. 1), 55 + 18 S.
Zusammenfassung der von den einzelnen Regierungen erstatteten Berichte über Rauschgifte. (E F S)

Lois et règlements nationaux relatifs au contrôle des stupéfiants, index cumulatif 1947—1958 (59. XI. 2), 80 S.
Nationale Gesetze und Reglemente über die Kontrolle der Narkotika. (E F S)

Rapport au Conseil économique et social sur les travaux du Comité central permanent de l'opium, 1959 (59. XI. 3), 62 S.
Seit 1946 jährlich veröffentlichter Bericht an den Wirtschafts- und Sozialrat über die Tätigkeit des Ständigen zentralen Opium-Komitees. (E F S)

Evaluations des besoins du monde en stupéfiants, 1960 (59. XI. 4), 47 S.
Seit 1946 jährlich veröffentlichte Prognose über die voraussichtliche, legitime Nachfrage nach Narkotika (Medizin). (E F S)

BEVÖLKERUNGSFRAGEN

Annuaire démographique, 1959 (59. XIII. 1), 700 S.
Seit 1949 veröffentlichtes Jahrbuch über die zahlenmäßige Entwicklung und Zusammensetzung der Bevölkerung der Welt; mit besonderer Berücksichtigung der Geburtenzahlen. (E F)

MENSCHENRECHTE

Yearbook on Human Rights, 1957 (59. XIV. 1), 330 S.
Das seit 1946 erscheinende Jahrbuch behandelt die für die Fragen der Menschenrechte einschlägige rechtliche und gesetzliche Entwicklung in aller Welt. Es enthält ferner eine Uebersicht der Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte. (E)

Freedom from Arbitrary Arrest, Detention and Exile (59. XIV. 2), 258 S.
Erster Ergänzungsband zu dem Jahrbuch für Menschenrecht. (E)

The Population of South-East Asia (including Ceylon and China: Taiwan), 1950—1980 (59. XIII. 2), 166 S.
Dritter Bericht in der Reihe „Future Population Estimates". (E)

The Population of Asia and the Far East, 1950—1980 (59. XIII. 3), 110 S.
Vierter Bericht in der Reihe „Future Population Estimates". (E)

STATISTIK

Annuaire statistique, 1959 (59. XVII. 1), 624 S.
Seit 1949 veröffentlichtes Statistisches Jahrbuch über wirtschaftliche und soziale Verhältnisse in mehr als 250 Ländern und Territorien. (E F)

Yearbook of International Trade Statistics, 1958 (59. XVII. 2/vol. I, vol. II), 576 + 168 S.
Zusammenstellung nationaler Handelsstatistiken aus 122 Ländern. (E)

Annuaire des statistiques des comptabilités nationales 1958 (59. XVII. 3), 257 S.
Dieses Jahrbuch enthält eingehende Schätzungen bezüglich etwa 80 Länder hinsichtlich ihres Nationaleinkommens, die Quellen des Nationaleinkommens und seine Verteilung, die innere Kapitalbildung, die Zusammensetzung der privaten Verbraucherausgaben, die Einnahmen und Ausgaben des Staates, Zahlungsbilanz. (E F)

Retail Price Comparisons for International Salary Determination (59. XVII. 4), 35 S.
Lebenshaltungskosten in 11 Großstädten der Welt im Vergleich mit New York unter Zugrundelegung der Ausgaben des UN-Personals. (E F)

The Customs Areas of the World (59. XVII. 5), 28 S.
Aufstellung über die Begrenzung der Zollgebiete; Beschreibung der statistischen Behandlung des Güterverkehrs in Freizonen. (E)

Patterns of Industrial Growth, 1938—1958 (59. XVII. 6), 471 S.
Statistik des industriellen Wachstums. (E)

World Energy Supplies, 1955—1958 (59. XVII. 7), 122 S.
Statistische Angaben aus 150 Ländern und Territorien über die Erzeugung, den Handel und den Verbrauch von Energie. (E)

Report of the Regional Census Training Centre for Latin America, Lima, Peru, 1958 (59. XVII. 8), 38 S. (E S)

Indexes to the International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (59. XVII. 9), 359 S.
Aufbau und Wesen des ISIC und der grundlegenden Prinzipien; Zusammenstellung von 10 000 Bezeichnungen für Produkte, Tätigkeiten, Einrichtungen und Berufe; alphabetischer Index. (E)

Séries statistiques pouvant servir aux pays peu développés dans leurs programmes de développement économique et social (59. XVII. 10), 63 S.
Liste grundlegender statistischer Erfahrungsreihen, welche die Festlegung der Ziele nationaler Entwicklungsprogramme erleichtern. (E F S)

Système de comptabilité nationale et tableaux connexes (59. XVII. 11), 45 S.
Dieser Bericht enthält ein System des nationalen Finanzhaushaltes zwecks Erstellung der Statistiken über das Nationaleinkommen und das Nationalprodukt. (E F S)

Direction of International Trade, Annual Issue. Vol. X, No. 8. (59. XVII. 12), 318 S.
Zahlen für die Jahre 1938, 1948 und 1955—1958. (E)

Anhang

NEUERES SCHRIFTTUM ÜBER DIE VEREINTEN NATIONEN

Bailey, Sidney: The General Assembly of the United Nations. A Study of Procedure and Practice. London 1960.

Bloomfield, Lincoln Palmer: The United Nations and U.S. Foreign Policy. Cambridge, Mass. 1960.

Chamberlain, Waldo, Thomas *Hovet* Jr. and Richard N. *Swift:* Annual Review of United Nations Affairs 1959. New York 1960.

Goodrich, Leland, Matthew: The United Nations. London 1960.

Hadwen, John G. and Johan *Kaufmann:* How United Nations Decisions are made. Leyden/Niederlande 1960.

Hyde, Louis K.: The United States and the United Nations: promoting the public welfare (National Studies on International Organization Series). New York 1960.

Lauterpacht, E.: The United Nations Emergency Force. Basic Documents. London, New York 1960.

Weissberg, Günter: The International Status of the United Nations. New York 1960.

Wright, Philip Quincy: International Law and the United Nations. London 1960.

Die internationalen Verhandlungen über den „Fall Kuba“

Von Jürgen v. Prellwitz

DIE ANRUFUNG DER OAS DURCH DIE VEREINIGTEN STAATEN UND DER VEREINTEN NATIONEN DURCH KUBA

Memorandum des Außenministeriums der USA an die OAS

Nach wiederholten, doch vergeblichen Versuchen, mit der kubanischen Regierung des Dr. Fidel *Castro Ruz* in direkten Verhandlungen zu einem gütlichen Vergleich zu kommen, entschloß sich die Regierung der Vereinigten Staaten (USA) am 27. Juni 1960, ihren Streitfall mit Kuba vor den Rat der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zu bringen, der dafür, nach den im Pakt von Bogotá (1948) getroffenen Vereinbarungen über die Schlichtung interamerikanischer Zwistigkeiten, in erster Instanz zuständig war. Sie beauftragte daher ihren Vertreter im Rat der OAS, Botschafter John C. *Dreier,* die dazu notwendigen Schritte einzuleiten und dem Präsidenten des Rats eine Denkschrift des Außenministeriums über die „Akte und Provokationen Kubas“ zu überreichen, in welcher das Castro-Regime bezichtigt wurde, „eine intensive Kampagne von Entstellungen, Halbwahrheiten und absoluten Unwahrheiten“ gegen die USA zu führen sowie „zur Steigerung der Spannungen in der Karibe“ beigetragen zu haben. Diese Denkschrift enthielt sonst keine konkreten Beschuldigungen, sondern nur Zitate aus den Brandreden Fidel Castros und anderer Mitglieder seiner Regierung, in denen sie die USA beschuldigt hatten, eine „Invasion Kubas“ vorzubereiten. Sie stellte daher höchstens eine Protestnote, doch keine Anklageschrift dar, wie es dem Zweck dieser Demarche beim Rat der OAS entsprach.

Der kubanische Antrag auf Einberufung des Sicherheitsrats

Die kubanische Regierung setzte sich jedoch über die Beschlüsse von Chapultepec (1945) und die diesen entsprechenden Bestimmungen des Paktes von Bogotá hinweg, denen zufolge die Weltorganisation der Vereinten Nationen (UN) von den Mitgliedstaaten der OAS nur dann angerufen werden darf, wenn das interamerikanische System bereits versagt hat, und beauftragte am 11. Juli 1960 ihren Außenminister Raúl *Roa,* dem Sicherheitsrat der UN eine formelle Klage gegen die USA wegen „wirtschaftlicher Aggression“ und wegen fortgesetzter „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ ihres Landes zu überreichen. In einem an den Präsidenten des Sicherheitsrats, José *Correa,* gerichteten Begleitschreiben ersuchte der kubanische Außenminister diesen, den Sicherheitsrat der UN „umgehend“ einzuberufen, da durch die in der Beschwerde seiner Regierung erwähnten aggressiven Handlungen der USA gegen Kuba „eine Situation geschaffen worden ist, die den internationalen Frieden ernsthaft gefährdet und die Spannung erhöht, die durch den Zusammenbruch der Gipfelkonferenz entstanden ist“. Er begründete dies auch mit dem Hinweis auf die von Präsident *Eisenhower* am 7. Juli verfügte Einschränkung der kubanischen Importquote für Zuckerlieferungen nach den USA, die er als eine „Drohung mit wirtschaftlicher Erdrosselung“ bezeichnete.

Während die USA noch darauf bedacht waren, ihren Konflikt mit Kuba zu lokalisieren und ihn womöglich im Rahmen der OAS und im Einklang mit den diesbezüglichen regionalen Vereinbarungen beizulegen, war die Regierung Fidel *Castros* ganz offensichtlich von vornherein darum bemüht, diesen Streitfall direkt einem internationalen Forum zu unterbreiten, um ihm eine weltpolitische Bedeutung beimessen zu lassen.

Diesen Bemühungen widersprach jedoch die peruanische Regierung mit der Auffassung, daß es unbedingt notwendig sei, „alle Probleme des Kontinents innerhalb der Jurisdiktion dieser Hemisphäre zu behandeln", und beauftragte dementsprechend am 13. Juli 1960 ihren Vertreter im Rat der OAS, die Einberufung einer Konsultativversammlung der amerikanischen Außenminister zu erwirken, die sich mit der Untersuchung des kubanisch-nordamerikanischen Konflikts befassen sollte. Schon vorher, am 7. Juli, hatte der venezolanische Vertreter im Rat der OAS die Einberufung einer Konsultativversammlung der amerikanischen Außenminister beantragt, damit sich diese „mit dem Studium der Lage, die durch die Angriffe der Dominikanischen Republik gegen Venezuela entstanden ist", befasse. Diesem venezolanischen Antrag wurde am 8. Juli vom Rat der OAS mit 19 gegen null Stimmen stattgegeben. Ueber das Datum und den Tagungsort der Konferenz konnte jedoch keine Einigung erzielt werden.

Durch ihre unter Umgehung der OAS direkt dem Sicherheitsrat der UN übermittelte Klage gegen die USA hatte die kubanische Regierung ihre Mißachtung des interamerikanischen Systems so deutlich zum Ausdruck gebracht, daß sie damit auch diejenigen Regierungen, die ihr gegenüber noch auf der V. Außenministerkonferenz der OAS in Santiago de Chile im August 1959 ein gewisses Wohlwollen hegten, verstimmte und zu einer eindeutigen Stellungnahme für die Kompetenz der OAS zwang. Daher unterstützten bereits, noch bevor der Rat der OAS zusammentreten konnte, 17 von 21 ihrer Mitgliedstaaten den peruanischen Antrag auf Einberufung einer neuen Außenministerkonferenz zur Behandlung des kubanisch-nordamerikanischen Konflikts.

Das sowjetische Angebot auf militärische Unterstützung Kubas

Dieser war inzwischen durch den Umstand verschärft worden, daß der sowjetrussische Regierungschef, Nikita S. *Chruschtschow,* am 9. Juli in einer vor im Kreml versammelten Lehrern gehaltenen Rede dem Castro-Regime im Falle einer nordamerikanischen Intervention auf Kuba die militärische Unterstützung der Sowjetunion zugesichert hatte. Dadurch war für die übrigen amerikanischen Staaten die bereits im „Rio-Pakt" (1947) vorgesehene und durch die „Solidarische Erklärung über die Bewahrung der politischen Integrität der amerikanischen Staaten gegen die Intervention des internationalen Kommunismus" (Resolution XCIII der X. Interamerikanischen Konferenz von Caracas, 1954) bekräftigte Verpflichtung zur Ergreifung von kollektiven Verteidigungsmaßnahmen gegeben, was Präsident *Eisenhower* diesen auch prompt in seiner Presseerklärung auf die Chruschtschow-Rede eindeutig zu verstehen gab, indem er betonte:

„Die soeben von Herrn Chruschtschow abgegebene Erklärung ist in zweierlei Hinsicht sehr aufschlußreich: Sie beweist, wie eng die Bande zwischen der Sowjetregierung und Kuba geworden sind, und stellt weiter die russischen Pläne in der Hemisphäre bloß. Die Erklärung Chruschtschows ist ein Beweis für die Machenschaften einer außerhalb des Kontinents liegenden Nation und des internationalen Kommunismus in bezug auf die westliche Welt.

Das interamerikanische System hat sich bei mehr als einer Gelegenheit — zuerst im Vertrag von Rio — gegen derartige Interventionen erklärt. Wir sind verpflichtet, bei den bestehenden Abkommen zu verharren."

Um den kubanisch-nordamerikanischen Konflikt nicht unnötig zu komplizieren und ihn womöglich auf seine ursprünglichen Streitfragen zu beschränken, ersuchte die argentinische Regierung am 14. Juli ihren Botschafter in Havanna, der Regierung Fidel Castros eine Verbalnote zu übermitteln, in der diese aufgefordert wurde, Chruschtschows Anerbieten auf militärische Unterstützung Kubas formell zurückzuweisen, weil „ernste Besorgnis über internationale Verwicklungen vorliegt, die sich auf Grund der Drohungen ergeben könnten, die von einem nichtamerikanischen Staat ausgesprochen worden sind und die den Tatbestand einer Einmischung in inneramerikanische Angelegenheiten aufweisen".

Zwar beantwortete die kubanische Regierung diese argentinische Note nicht direkt, doch ließ sie sie bereits am folgenden Tage von der offiziellen Zeitung *Prensa Libre* in vollem Wortlaut veröffentlichen und in einem Kommentar dazu feststellen, daß Kuba „bei Gelegenheit auf diese peinliche Note antworten“ werde, jedoch schon jetzt gesagt werden müsse, daß „die Schwierigkeiten innerhalb der westlichen Hemisphäre nicht von der Einmischung der Sowjetunion in die inneren Verhältnisse lateinamerikanischer Republiken herrühren, sondern vielmehr von dem heimtückischen Versuch der Vereinigten Staaten, sämtliche Bewegungen für die wirtschaftliche und politische Befreiung der amerikanischen Völker unter dem Vorwand zu unterdrücken, den internationalen Kommunismus zu bekämpfen“.

Die Behandlung der kubanischen Klage durch den Sicherheitsrat

Obwohl der am 18. Juli zusammentretende Rat der OAS einstimmig den peruanischen Antrag auf Einberufung einer Außenministerkonferenz billigte, konnte er das Zusammentreten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Behandlung der kubanischen Klage gegen die USA am Nachmittag des gleichen Tages nicht mehr verhindern. Der kubanische Außenminister, *Roa*, benützte die Gelegenheit, um zunächst das Recht seiner Regierung, sich an den Sicherheitsrat zu wenden, mit Hinweisen auf die diesbezüglichen Bestimmungen der UN-Charta zu begründen, und erweiterte dann deren Beschwerde über die USA mit der Behauptung, daß die USA nicht nur Hunderten kubanischer „Kriegsverbrecher“ Asyl gewährten, sondern von ihren Stützpunkten aus auch Flugzeuge nach Kuba starten ließen, die dort nicht nur Zuckerrohrpflanzungen bombardiert, sondern auch „Kriegsverbrecher“ entführt und die konterrevolutionären Rebellen mit Waffen versorgt hätten. Auch erklärte er, daß die USA bemüht seien, der Revolution Fidel Castros ein „kommunistisches Etikett“ aufzukleben. Auf die Chruschtschow-Rede eingehend, erklärte er, daß die russische Warnung von den USA selber provoziert worden sei, weil diese die Monroe-Doktrin wiederbeleben wollten, um durch sie Lateinamerika zu beherrschen.

In seiner Antwort bedauerte der nordamerikanische Vertreter Henry *Cabot Lodge* diese Entgleisungen des kubanischen Außenministers und erinnerte ihn daran, daß die USA Kuba bei der Erlangung seiner Unabhängigkeit behilflich waren und ein halbes Jahrhundert lang freundschaftliche Beziehungen zu seinem Lande unterhielten. Im übrigen seien die USA der Auffassung, daß der Sicherheitsrat so lange nichts im kubanisch-nordamerikanischen Konflikt unternehmen dürfe, wie nicht die Prüfung der gegenseitigen Beschuldigungen durch die OAS abgeschlossen worden sei.

Der argentinische Vertreter machte sich in einer längeren Rede diese Auffassung der USA zu eigen und verwies nochmals auf die Verpflichtung der amerikanischen Staaten, ihre Konflikte innerhalb der OAS beizulegen. Dementsprechend übermittelte er dem Sicherheitsrat ein gemeinsames argentinisch-ekuadorianisches Resolutionsprojekt folgenden Wortlauts:

„1. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschließt, die Behandlung dieser Frage bis zum Empfang eines Berichtes der Organisation Amerikanischer Staaten einzustellen.

2. Er fordert alle Mitgliedstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten auf, dazu beizutragen, daß im Einklang mit den Zielen und Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen auf friedlichem Wege eine Lösung für die gegenwärtige Lage gefunden wird.

3. Er ruft alle anderen Staaten auf, sich vorläufig jeder Maßnahme zu enthalten, die die Spannungen zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten verschärfen könnte.“

Doch bevor der Sicherheitsrat am nächsten Tage über diesen argentinisch-ekuadorianischen Antrag abstimmen konnte, meldete sich der sowjetrussische Vertreter Arkady

Sobolew zu Wort, um die Drohung Chruschtschows nochmals zu bekräftigen. Er erklärte:

„Die Sowjetregierung wird nicht gleichgültig zusehen, wenn die Vereinigten Staaten militärisch in Kuba intervenieren. Die Vereinigten Staaten müssen sich darüber klar sein, daß, wenn sie eine solche Aktion durchführen, die Sowjetunion Kuba Militärhilfe leisten wird. Das ist keine Drohung gegen die Vereinigten Staaten, sondern das ist die Politik der Sowjetunion gegenüber Kuba und allen Ländern, die ihre Unabhängigkeit vom Kolonialismus zu erreichen suchen."

Auch widersetzte sich *Sobolew* entschieden der Behandlung des kubanisch-nordamerikanischen Konflikts durch die OAS, indem er behauptete, daß jene Organisation völlig von den USA beherrscht sei und den Fall so behandeln würde, wie die USA es wünschten. Trotzdem nahm der Sicherheitsrat, nachdem der nordamerikanische Vertreter Cabot *Lodge* Sobolew scharf zurechtgewiesen hatte, den argentinisch-ekuadorianischen Antrag mit neun gegen null Stimmen, bei Stimmenthaltung der Sowjetunion und Polens, an. Der kubanische Vertreter erklärte daraufhin, daß er zwar lieber eine Verurteilung der USA durch den Sicherheitsrat gesehen hätte, sich jedoch dem Entscheid der Mehrheit füge.

Allerdings machte der kubanische Vertreter im Rat der OAS, Botschafter Carlos *Lechuga*, am 19. Juli die Teilnahme seines Landes an der Konferenz der amerikanischen Außenminister von der Wahl des Tagungsortes abhängig und wies den Vorschlag, diese auf Puerto Rico abzuhalten, mit der Bemerkung zurück, daß der autonome Staat von Puerto Rico nach Auffassung seiner Regierung nicht souverän, sondern eine „Kolonie" der USA sei. Schließlich einigte man sich auf San José de Costa Rica als Tagungsort, doch bestand der venezolanische Vertreter darauf, daß die früher erfolgte Klage seiner Regierung gegen die Dominikanische Republik zuerst und völlig abgesondert von dem kubanisch-nordamerikanischen Konflikt behandelt würde, da beide Fälle nichts miteinander gemein hätten. Obwohl der Rat der OAS vorher der Ansicht gewesen war, sie von den Außenministern gemeinsam unter dem Motto „Unruhe in der Karibe" behandeln zu lassen, beschloß man daraufhin, gleich zwei Konferenzen abzuhalten, und zwar sollte die VI. Konferenz amerikanischer Außenminister vom 17. bis 20. August tagen und sich ausschließlich mit der Klage Venezuelas befassen, während sich im Anschluß daran die VII. Konferenz amerikanischer Außenminister exklusiv dem „Fall Kuba" zu widmen hätte.

DIE VI. TAGUNG DER AUSSENMINISTER DER OAS: DER STREITFALL ZWISCHEN VENEZUELA UND DER DOMINIKANISCHEN REPUBLIK

Kurz bevor sich die Außenminister der 21 amerikanischen Republiken in San José de Costa Rica versammelten, veröffentlichte die OAS am 8. August einen ausführlichen Bericht der Interamerikanischen Friedenskommission, in dem die auf beiden Konferenzen zur Diskussion gestellten Vorgänge, die zur „Verschärfung der Spannung in der karibischen Zone" geführt hatten, kurz zusammengefaßt worden waren:

„1. Illegale Flüge wurden über verschiedenen Ländern ausgeführt, so z. B. von venezolanischen Exilierten, die mit Unterstützung der dominikanischen Behörden Flugblätter über Venezuela abgeworfen hatten, in denen zur Rebellion aufgerufen wurde.

2. Mißbrauch der diplomatischen Vorrechte durch kubanische Diplomaten in verschiedenen Hauptstädten der Hemisphäre und durch Ausstattung von Venezolanern mit dominikanischen Diplomatenpässen zum Zweck der Organisierung eine Aufstandes gegen die Regierung Bétancourt.

3. Systematische feindliche Propaganda gewisser Regierungen gegen die Regierung anderer Länder.

4. Das zunehmende Interesse der Sowjetunion und anderer extrakontinentaler Mächte an der aktiven Einmischung in die Angelegenheiten der Hemisphäre.“

Diese vier Punkte wurden späterhin auch von beiden Konferenzen in die Tagesordnung aufgenommen.

Die Bedeutung, welche die USA dieser Konsultativversammlung der amerikanischen Außenminister beimaßen, brachte Außenminister Christian A. *Herter* kurz vor seinem Abflug nach San José de Costa Rica zum Ausdruck: Er erklärte am 15. August 1960:

„Die Konferenz von San José hat nicht nur für die Organisation Amerikanischer Staaten, sondern für die ganze freie Welt gewaltige Bedeutung. In San José werden die Vertreter der amerikanischen Nationen nach neuen Methoden suchen, durch die es ermöglicht wird, daß eine Gemeinschaft freier Nationen ihre grundlegenden Normen zur Anwendung bringt, um sich der Drohung einer außerkontinentalen Einmischung zu widersetzen. Die Welt erwartet voller Vertrauen die Bestätigung der Zusammenarbeit im Rahmen der Freiheit.“

Diese hochgespannten Erwartungen sollten jedoch von beiden Konferenzen nur zum geringsten Teil erfüllt werden. Denn bereits vor Konferenzbeginn herrschte unter den lateinamerikanischen Delegationen die Tendenz vor, „hart mit der Dominikanischen Republik und sanft mit Kuba“ zu verfahren, um nicht nur das Prestige, sondern auch den Fortbestand der OAS zu retten.

Dieser Hoffnung gab, bei Eröffnung der VI. Konferenz amerikanischer Außenminister am 17. August, auch der Präsident Costa Ricas, Mario *Echandi,* in seiner Begrüßungsansprache Ausdruck, in der er erklärte, daß die OAS eine Bürgschaft dafür darstellt, daß „der Geist der Gerechtigkeit und die Verpflichtung zur Brüderlichkeit die Leitsterne der Konferenz“ sein werden. Der zum Vizepräsidenten der Konferenz gewählte interimistische Außenminister Chiles, Enrique *Ortúzar,* richtete daraufhin im gleichen Sinne einen Appell an die Versammlung, die er aufforderte, mit dazu beizutragen, daß die bestehenden Differenzen möglichst friedlich und innerhalb der amerikanischen Familie beigelegt würden, weil Amerika nicht wünsche, daß der „Kalte Krieg“ auch in dieser Hemisphäre seinen Einzug halte.

Trotz dieser Ermahnungen zur Versöhnung forderte am nächsten Tage der venezolanische Außenminister, Luis *Arcaya,* nachdem er die Klage seiner Regierung gegen die Dominikanische Republik ausführlich erläutert und näher begründet hatte, die versammelten Außenminister auf, über die Dominikanische Republik als „Angreiferstaat“ die schärfsten Sanktionen, die der Artikel 8 des „Interamerikanischen Vertrags über den gegenseitigen Beistand“ (Rio-Pakt, 1947) vorsieht, mit der einzigen Ausnahme des militärischen Eingreifens, zu verhängen. Die von Venezuela geforderten Sanktionen bestehen in der Zurückziehung der diplomatischen Missionschefs, Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen, Abbruch sämtlicher Verbindungen zu Lande, zur See und auf dem Luftwege sowie auch der postalischen, radiotelefonischen und radiotelegrafischen Verbindungen durch alle amerikanischen Staaten mit der Dominikanischen Republik.

In seiner knappen Erwiderung wies der dominikanische Außenminister, Porfirio *Herrera Saéz,* sämtliche Anschuldigungen Venezuelas gegen die Regierung seines Landes zurück und erklärte, daß in keinem der erwähnten Fälle ein schlüssiger Beweis für eine dominikanische Schuld erbracht worden sei. Venezuela habe zwar Methoden angewandt, die nur in Moskau üblich seien, um Schuldbekenntnisse im Falle des Attentats gegen seinen Präsidenten *Bétancourt* zu erpressen. Die venezolanischen Beschuldigungen seien daher nur „ein System politischer Pathologie“ eines Landes, das voll innerer Spannungen sei.

Nachdem sich die übrigen Außenminister auf einer Sondersitzung vertraulich über den Antrag Venezuelas beraten hatten, forderte Außenminister *Herter* die Konferenz

auf, die Dominikanische Republik und die sie beherrschende Diktatur *Trujillos* zu verurteilen sowie eine OAS-Kontrollkommission zur Veranstaltung und Ueberwachung freier Wahlen auf Santo Domingo einzusetzen. Er, betonte *Herter*, hätte nichts gegen die Verurteilung der Dominikanischen Republik einzuwenden, müßte jedoch schwere Bedenken gegen die allumfassenden Sanktionsforderungen Venezuelas erheben. Erst wenn die Dominikanische Republik die Einsetzung einer derartigen Kontrollkommission durch die OAS ablehne, sei es an der Zeit, an schärfere Sanktionen zu denken.

Diese Auffassung Herters wurde von neun weiteren Außenministern unterstützt, die sich bald darauf erneut zurückzogen, um eine Kompromißformel zur friedlichen Lösung des dominikanisch-venezolanischen Konflikts zu finden. Nur der kubanische Außenminister, *Roa*, bestand darauf, daß die Konferenz schärfste Sanktionen sowohl gegen die Dominikanische Republik als auch gegen die USA beschließe, weil es nur der Gerechtigkeit entspräche, daß man „nicht nur das Kind, sondern auch den Vater bestrafe". Denn das Regime *Trujillo* sei, wie Roa erklärte, erst durch das direkte Eingreifen der nordamerikanischen Marineinfanterie in der Dominikanischen Republik etabliert worden.

Auch der kolumbianische Außenminister, Julio César *Turbay Ayala*, war der Ansicht, daß man gegen die Dominikanische Republik endlich Sanktionen verhängen müßte, weil diese die Beschlüsse der V. Außenministerkonferenz, soweit sie sich auf die Beachtung der Bestimmungen über die Menschenrechte, die Freiheit der Ausdrucksmöglichkeiten und den regelmäßigen Regierungswechsel bezogen, bisher noch nicht befolgt habe. Daher sei es an der Zeit, daß die amerikanischen Außenminister endlich ihre „richterliche Funktion" erfüllten.

Nach einer weiteren vertraulichen Sondersitzung wurden am 19. August der Konferenz folgende Vorschläge zur Lösung des dominikanisch-venezolanischen Konflikts übermittelt:

1. Venezuelas Forderung auf vollkommenen Abbruch sämtlicher Beziehungen zum Trujillo-Regime und scharfe wirtschaftliche Sanktionen;

2. die Anregung der USA, daß die Dominikanische Republik unter der Kontrolle einer von der OAS einzusetzenden Ueberwachungskommission freie Wahlen veranstalten soll. Erst wenn diese Wahlen nicht in einer noch zu bestimmenden Frist stattfänden, sollten Sanktionen verhängt werden; und

3. Kolumbiens Vorschlag, zunächst Sanktionen zu verhängen und dann erst die OAS-Kommission zu entsenden, welche die Durchführung freier Wahlen in der Dominikanischen Republik zu überwachen hätte.

Unterdessen gab der dominikanische Außenminister, *Herrera Saéz*, in einer Presseerklärung vom 18. August bekannt, daß sein Land möglicherweise beim Sicherheitsrat der UN appellieren würde, falls ihm die Konferenz Sanktionen auferlege. Eine derartige Appellation entspräche dem Artikel 53 der UN-Charta, wonach der Sicherheitsrat Sanktionen gegen einen Staat zu billigen habe. Auch sei die OAS, als Regionalverband, zunächst einmal verpflichtet, über ihr Vorgehen an die UN zu referieren. Andererseits drohte die venezolanische Delegation an, die Konferenz vorzeitig zu verlassen, falls diese keine Sanktionen gegen die Dominikanische Republik verhängen würde.

Daher legte sich Außenminister *Herter* erneut ins Mittel und erklärte der Versammlung, daß „die Vereinigten Staaten genauso heftig wie jede andere hier vertretene Nation die Handlungen der Dominikanischen Republik verurteilen", gab jedoch auch zu bedenken, wie notwendig es sei, „die Solidarität und eine übereinstimmende Ansicht auf dieser Halbkugel aufrechtzuerhalten", weshalb er auch vorschlug, doch noch eine Kompromißformel zu finden.

Dies gelang den amerikanischen Außenministern schließlich doch noch, und am Abend des 20. August 1960 unterzeichneten 20 Außenminister eine gemeinsame Resolution, wonach die Dominikanische Republik wegen der von ihr begangenen Aggressionen von der Konferenz getadelt wurde. Auch beschloß man, die diplomatischen, doch nicht die sonstigen Beziehungen zu ihr abzubrechen und lediglich ein Waffenlieferungsembargo zu erlassen. Ueberdies wurde diese Resolution der OAS zur Annahme durch eine Vollversammlung zugeleitet, um rechtskräftig zu werden. Der dominikanische Außenminister protestierte gegen diesen Beschluß, den er als eine „Einschüchterungsmaßnahme“ bezeichnete, für die lediglich politische und nicht rechtliche Gesichtspunkte ausschlaggebend gewesen wären. Auch meinte er, daß diese Resolution überhaupt erst wirksam werden könne, wenn sie vom Sicherheitsrat der UN approbiert worden sei.

In einem an den Generalsekretär der OAS, José *Mora,* gerichteten Schreiben drückte späterhin der venezolanische Staatspräsident, Romulo *Bétancourt,* seine Genugtuung über dieses Ergebnis der VI. Konferenz amerikanischer Außenminister aus, vertrat jedoch darin auch die Ansicht, daß künftig nur einwandfrei aus freien Wahlen hervorgegangene Regierungen dem interamerikanischen System angehören dürften. Daher schlug er der OAS vor, in diesem Sinne noch eine Erklärung abzugeben, daß künftig die ‚de facto‘-Regierungen, welche nur durch Sturz der legitimen Behörden zur Macht gelangten, von einem „erstickenden Kordon“ umgeben würden. Auf diese Weise, meinte Präsident Bétancourt, würde den „Staatsstreich-Unternehmern“ endlich das Handwerk gelegt und dadurch auch die Diktaturen ausgemerzt werden, welche „die Geschichte der amerikanischen Republiken verdunkeln“. Er bat, seinen Vorschlag den in San José versammelten Außenministern zu unterbreiten, um sie zum Abschluß eines interamerikanischen Paktes zur „Verteidigung der Demokratie“ anzuregen.

DIE VII. TAGUNG DER AUSSENMINISTER DER OAS: DER FALL KUBA

Verspäteter Beginn der Konferenz

Obwohl Venezuela ursprünglich beantragt hatte, zwischen beide Konferenzen eine „angemessene Pause“ einzulegen, weil es befürchtete, daß bei einer fortlaufenden Diskussion die Erörterung beider Streitfälle miteinander vermengt werden könnte, beschloß der Rat der OAS doch, die VII. Konferenz amerikanischer Außenminister bereits am 2. August beginnen zu lassen. Allerdings mußte der Konferenzbeginn dann doch wegen Unpäßlichkeit des peruanischen Außenministers, Dr. Raúl *Porras Barrenechea,* der als Vertreter des Landes, das die Einberufung dieser Konferenz beantragt hatte, zuerst sprechen sollte, auf den 23. August vertagt werden. Eine weitere Schwierigkeit ergab sich, als der argentinische Außenminister, Dr. Diogenes *Taboada,* es ablehnte, den ihm angetragenen Vorsitz der Konferenz zu übernehmen, weil er der Auffassung war, daß sein Land durch seine Note an die kubanische Regierung nicht mehr unparteiisch sei. Auch hatte Argentinien einen Zusatzantrag eingebracht, wonach die OAS binnen 90 Tagen eine Sonderkonferenz zur Ausarbeitung eines Vertrages über die „Verteidigung der Hemisphäre gegen den Kommunismus“ durch Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit aller amerikanischen Staaten einberufen sollte.

Vermittlungsvorschläge Kolumbiens und Perus

So wurde dann der kolumbianische Außenminister, *Turbay Ayala,* zum Präsidenten der Hauptkommission und damit zum Vorsitzenden der Konferenz gewählt, wohl, weil er sich in diesem Amte schon auf der V. Außenministerkonferenz in Santiago de Chile bewährt hatte. Die kubanische Delegation hätte sich zur Behandlung ihres Streitfalles keinen konzilianteren Vorsitzenden wünschen können, denn schon in seiner Eröffnungsrede erklärte Turbay Ayala:

„Wir sind hier nicht versammelt, um nationale Aspekte der kubanischen Revolution zu analysieren, sondern um ihre internationalen Auswirkungen und ihre Verbindungen zu Regierungen außerhalb des Kontinents und von anderer politischer und philosophischer Art als der Amerikas zu prüfen."

Auch meinte der Vorsitzende, daß die kubanische Revolution als „bedeutungsvolles Zeichen sozialer Gerechtigkeit" durchaus zu begrüßen sei, und meinte hierzu:

„Viele der offiziellen Beanstandungen der gegenwärtigen kubanischen Regierung in bezug auf das Fehlen einer entschiedenen wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Vereinigten Staaten mit den lateinamerikanischen Ländern werden in einigen Kreisen Kolumbiens mit Interesse vernommen. Ich glaube annehmen zu können, daß ähnliche Gefühle der Solidarität und der Unterstützung für die Parolen der kubanischen Revolution sich auf der ganzen Halbkugel ausgebreitet haben."

Auf die in der Chruschtschow-Rede vom 9. Juli enthaltenen Drohungen eingehend, meinte *Turbay Ayala:*

„Daß Kuba die sowjetische Hilfe bevorzugt hat, statt an die Solidarität des Kontinents zu appellieren, ist unerklärlich. Wollten wir zu einer Situation schweigen, die gefährlicher ist als der Konflikt um Berlin, so würden wir damit das kontinentale System auflösen. Keine Nation dieser Halbkugel benötigt die militärische oder politische Unterstützung einer extrakontinentalen Macht, um ihre Unabhängigkeit und Souveränität zu schützen. Wenn die Russen versuchen, die kubanische Revolution zu schützen und auszunutzen, so werden die Einheit der Hemisphäre erschwert und Frieden und Sicherheit des Kontinents bedroht."

Doch gab der Vorsitzende auch zu bedenken, daß Kuba unfreiwillig in „die unerbittlichen Krallen der Sowjetstrategie" geraten sein könnte, und bat die Konferenz ausdrücklich darum, Kuba die Möglichkeit zu bieten, sein Verhalten innerhalb der interamerikanischen Organisation zu erörtern. Da inzwischen auch Guatemala gegen die kubanische Regierung Anklage wegen „Einmischung in seine internen Angelegenheiten" erhoben hatte, ging der Vorsitzende auch noch auf diese Beschuldigung ein:

„Man hat erklärt, daß Kuba versuche, in den meisten amerikanischen Ländern Aufstände gegen die Regierung in Washington hervorzurufen, und daß es sich verpflichtet fühlt, in allen amerikanischen Staaten Revolutionen zu entfachen. Mein Land empfände ehrliche Genugtuung, wenn es Gelegenheit hätte, bewiesen zu bekommen, daß keiner dieser Vorwürfe der Wirklichkeit entspricht. Ich wünsche, daß wir aus dem Munde des Außenministers Roa eine Berichtigung all dieser Geschichten hören. Kolumbien fordert die kubanische Regierung formell auf, sich der Disziplin des amerikanischen Systems zu fügen, wie das unsere Länder auch tun."

Dann schlug der Vorsitzende noch vor, daß sowohl Kuba wie auch die USA die Dienste einer Schlichtungskommission, die aus den Vertretern von fünf neutralen amerikanischen Staaten gebildet würde, akzeptieren. Dieser Vorschlag gelte allerdings nur, falls die kubanische Regierung wirklich gewillt sei, ihre Probleme im Rahmen der Regionalorganisation zu lösen. Der kubanisch-nordamerikanische Konflikt sei nur deshalb so intensiv und gefährlich geworden, weil keine Anstrengungen gemacht wurden, ihn mit einem der vielen Hilfsmittel beizulegen, die das interamerikanische System biete.

Der peruanische Außenminister, Dr. Raúl *Porras Barrenechea*, schloß sich sinngemäß den Ausführungen seines Vorredners an, indem auch er an die Vereinigten Staaten und Kuba appellierte, ihren Konflikt friedlich beizulegen, damit auf dieser Halbkugel wieder Eintracht herrsche. Er bedauerte allerdings, daß sich während des seit der Konferenz in Santiago de Chile verflossenen Jahres die Spannungen in der Karibe verstärkt hätten, was er auf die Lage in der Dominikanischen Republik und auf Kuba sowie auf die Einmischung der Sowjetunion zurückführte. Auch meinte er, daß die Monroe-Doktrin durch neue multilaterale Abkommen ersetzt worden sei, die auf dem Prinzip der Nichteinmischung basierten, das auch für die kleinen Nationen die größte Garantie ihrer Unabhängigkeit darstelle, jedoch nicht einseitig angewandt werden dürfe. Daher

könne er Kuba nicht den Vorwurf ersparen, die wiederholten Versuche der USA, den Konflikt beizulegen, abgelehnt und dadurch die Solidarität der Zone gefährdet zu haben*.

Die Haltung der Vereinigten Staaten

Als dritter Redner kam daraufhin am 24. August Außenminister *Herter* zu Wort, um der Versammlung den Standpunkt der USA in ihrem Konflikt mit Kuba darzulegen. Nachdem er ausdrücklich betont hatte, daß seine Regierung die OAS für das „angemessene Forum“ zur Erörterung dieser Angelegenheit halte, erwähnte er eine Reihe besonderer Umstände und zitierte verschiedene Aeußerungen kubanischer Machthaber, um die Befürchtung der USA zu begründen, daß die Regierung in Havanna völlig unter den Einfluß der Kommunisten geraten sei und daß diese Kuba nur dazu benutzen, um ihre Ideologie nach anderen lateinamerikanischen Staaten zu verbreiten. Hierzu erklärte Herter:

„Die Führer der Sowjetunion und des kommunistischen Chinas haben in letzter Zeit deutlich ihre Absicht bekundet, die Lage in Kuba als Mittel zum Eingreifen in die interamerikanischen Angelegenheiten zu benutzen. Ihre Absicht ist es, die Bindungen der interamerikanischen Solidarität zu zerstören, Mißtrauen und Furcht zwischen den Völkern der amerikanischen Hemisphäre zu säen, um auf diese Weise den Weg zur politischen Beherrschung der Neuen Welt vorzubereiten.“

Obwohl *Herter* den kubanischen Außenminister, *Roa*, ausdrücklich aufgefordert hatte, der Konferenz Auskunft über einige von ihm gestellte Fragen zu erteilen, verließ dieser nach Herters Rede die Versammlung mit der Bemerkung, daß er dem amerikanischen Außenminister am nächsten Tage die gebührende Antwort erteilen werde. Daraufhin beantwortete der argentinische Außenminister, Dr. *Taboada*, einige wesentliche Punkte aus Herters Rede insofern, als er sich dessen Auffassung anschloß, daß das interamerikanische System durch die versuchte Einmischung einer extrakontinentalen Macht in Konflikte zwischen amerikanischen Staaten bedroht sei.

„Unsere politischen und sozialen Ueberzeugungen“, betonte der argentinische Außenminister, „sowie die Verträge über den gegenseitigen Beistand und die kontinentale Verteidigung, die wir unterzeichnet haben, veranlassen uns, mit größter Energie die Einmischung der Sowjetunion zu verurteilen, die der Hauptanlaß zu dieser Versammlung war. Wir sind daher fest entschlossen, diese unzulässige Einmischung zurückzuweisen und zusammen mit den anderen Regierungen die Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um diese Einstellung wirksam zu machen. Mit gleicher Energie werden wir in bezug auf die Tätigkeit des sowjetisch-chinesischen Kommunismus in Amerika vorgehen. Es ist eine zwingende Notwendigkeit, den Ergebnissen einer Aktion entgegenzuarbeiten, die die Grundlagen unserer repräsentativen Demokratie, die Grundlage des interamerikanischen Systems zerstört.“

Ablehnung der Einmischung der Sowjetunion und Chinas

In seinen weiteren Ausführungen meinte der argentinische Außenminister, daß die wirtschaftliche Unterentwicklung Lateinamerikas der kommunistischen Einmischung Vorschub leiste, und forderte deshalb eine „außerordentliche Erweiterung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ in der Form eines zweiten Marshall-Planes für Lateinamerika, während er abschließend die kubanische Regierung nochmals aufforderte, das sowjetische Angebot, in ihren Konflikt mit den Vereinigten Staaten einzugreifen, zurückzuweisen.

Auch alle übrigen Redner lehnten die Einmischung des Sowjetblocks in amerikanische Angelegenheiten entschieden ab. Der Vertreter Chiles erklärte, daß er eine solche Einmischung zurückweise, und meinte, daß eine ausländische Macht offenbar versuche, aus der kubanischen Revolution Vorteile zu ziehen. Der Vertreter Uruguays

---

*) Außenminister *Porras Barrenechea* ist am 16. September 1960 auf Grund von Meinungsverschiedenheiten über die Politik Perus gegenüber Kuba aus der Regierung ausgeschieden.

gab seiner Hoffnung Ausdruck, daß Kuba doch noch begreifen werde, daß auch sein Geschick mit dem seiner amerikanischen Brüder in einem Regionalsystem verbunden und daß dieses zu gemeinsamem Vorteil sei. Der Vertreter Boliviens bekundete seine Sympathien für die kubanische Revolution, gab jedoch zu, daß sich auch seine Regierung durch die Drohungen einer extrakontinentalen Macht wie durch deren versuchte Einmischung in Amerika beunruhigt fühle.

Die kubanischen Anschuldigungen gegen die Vereinigten Staaten

Am Morgen des 25. August verlas der kubanische Außenminister, *Roa,* seine etwa hundert Manuskriptseiten umfassende Erwiderung auf die von Außenminister Herter gegen Kuba erhobenen Beschuldigungen. Dabei betonte er, daß er nicht etwa erschienen sei, um sich zu verteidigen, sondern um „den Vereinigten Staaten den Prozeß zu machen". Dementsprechend beschuldigte er die USA auch der fortgesetzten Einmischung in die internen Angelegenheiten Kubas und behauptete, daß dadurch erst die Spannungen in der Karibe entstanden seien. Dann schilderte er das, was er „die Verhältnisse in Kuba nach 60 Jahren nordamerikanischer Vorherrschaft" nannte, in den schwärzesten Farben und hob demgegenüber die sozialen Errungenschaften der kubanischen Revolution als leuchtende Beispiele hervor. Auch bestritt er entschieden Herters Behauptung, daß die gegenwärtige kubanische Regierung nicht dem amerikanischen Ideal der repräsentativen Demokratie entspräche, mit der ironischen Bemerkung, daß die kubanische Politik in der Vergangenheit nicht in Havanna, sondern in Washington gemacht worden sei. Erst seit 1959 treibe Kuba eine eigene Politik und sei dadurch bereits zum „Vorkämpfer der Demokratie für ganz Lateinamerika" geworden.

Auf Chruschtschows Hilfsangebot eingehend, erklärte Außenminister *Roa,* daß die Sowjetunion ihr Versprechen bereits wahrgemacht und Kuba vor der Treibstoffknappheit bewahrt habe, als die nordamerikanischen „Petroleum-Monopolisten" ein Lieferembargo in Erwägung zogen. Nachdem er über zwei Stunden lang gesprochen und die USA fortwährend aller möglichen „aggressiven Handlungen" gegen Kuba beschuldigt hatte, erklärte Außenminister Roa zum Schluß, daß Kuba dennoch bereit sei, mit den USA über die Meinungsverschiedenheiten zu verhandeln, welche die gegenwärtige Spannung verursacht hätten.

Doch übermittelte anschließend die kubanische Delegation der VII. Außenministerkonferenz einen Resolutionsantrag, die USA aufzufordern, sich künftig jeder „Politik der Intervention, Provokation und Aggression" gegenüber Kuba zu enthalten. Auf einen weiteren Resolutionsantrag Kubas hin sollten die Außenminister erklären, daß ein Programm der Agrarreform eine Grundvoraussetzung der wirtschaftlichen Weiterentwicklung Lateinamerikas darstellt und daß dementsprechend alle lateinamerikanischen Republiken das Recht besitzen, derartige Agrarreformen durchzuführen.

Erwiderung von Außenminister Herter

Auf diese Rede des kubanischen Außenministers hin meldete sich Außenminister *Herter* wiederum zu Wort und bedauerte zunächst, daß Roa keine der am Vortage gestellten Fragen direkt beantwortet habe. Jedoch meinte er, daß aus seiner Rede wohl eindeutig genug hervorginge, daß die kubanische Regierung „Hand in Hand" mit dem chinesisch-sowjetischen Block zusammenzuarbeiten gedenke und auch gewillt sei, der kommunistischen Infiltration in dieser Hemisphäre Vorschub zu leisten. Hierzu erklärte Herter:

„Die Einmischung des chinesisch-sowjetischen Blocks, die Drohung mit dem bewaffneten Angriff dieses Blocks auf Grundlage der falschen Behauptungen, daß gegenwärtig die Gefahr eines militärischen Angriffs gegen Kuba bestehe, der Export des Kommunismus von Kuba aus nach anderen Ländern der Hemisphäre und die Tatsache des Mangels

repräsentativer Demokratie in Kuba sind keine zweiseitigen Fragen zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten, sondern Themen, die die gesamte amerikanische Familie angehen. Das sind Themen, die das Herz der amerikanischen Solidarität berühren und unseren Frieden und unsere Sicherheit bedrohen.“

Herter bat dann die Konferenz, zwischen diesen grundsätzlichen Fragen, welche den Frieden und die Sicherheit des Kontinents beträfen, und den Problemen, die einzig Kuba und die USA berühren, zu unterscheiden. Bezüglich der von dem kubanischen Außenminister erhobenen Beschuldigungen gegen die USA ersuchte er die OAS, eine Untersuchungskommission einzusetzen, um „sich ein Urteil über die aufgestellten Behauptungen“ bilden zu können. Durch diese Trennung der beiden Fragenkomplexe wollte Herter offenbar die übrigen Außenminister zwingen, wenigstens die chinesisch-sowjetische Einmischung in die Angelegenheiten der Hemisphäre zu verurteilen, wozu sie nach dem „Rio-Pakt“ und anderen interamerikanischen Vereinbarungen ja auch verpflichtet waren.

Suche nach einem Kompromiß

Trotzdem wollten sich die Außenminister einiger lateinamerikanischer Republiken nicht derartig festlegen lassen und waren daher auch um einen Kompromiß in Form einer ähnlich unverbindlichen Erklärung, wie sie bereits von der V. Konferenz amerikanischer Außenminister in Santiago de Chile abgegeben worden war, bemüht. Die Versammlung beauftragte daher eine Kommission, in der zehn Nationen vertreten waren, mit der Abfassung eines Resolutionsentwurfes. Kurz zuvor hatten jedoch bereits die Vertreter von vier Nationen ein Deklarationsprojekt eingereicht, das folgende sieben Punkte enthielt: 1. Verurteilung der Erklärung Chruschtschows; 2. Zurückweisung jedes Einmischungsversuchs einer extrakontinentalen Macht in Angelegenheiten der Länder dieser Hemisphäre; 3. Bekräftigung des Prinzips der Nichteinmischung unter den amerikanischen Ländern; 4. Bekräftigung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker; 5. Bekräftigung der Opposition des amerikanischen Systems zu jeder Form des Totalitarismus; 6. Erklärung, daß alle amerikanischen Staaten verpflichtet sind, ihre Konflikte dem Rechtsverfahren des interamerikanischen Systems zu unterwerfen; und 7. Bekräftigung des Vertrauens zum interamerikanischen System.

Doch fand dieser Entwurf bei den meisten Delegierten keine Billigung, weil er zu den strittigen Fragen kaum Stellung nahm und offenbar in dem Bestreben abgefaßt worden war, weder dem Standpunkt Kubas noch dem der USA zu nahe zu treten. Auch bestanden die USA, die darin von zehn weiteren amerikanischen Staaten unterstützt wurden, darauf, daß die Deklaration eindeutig die sowjetisch-chinesische Bedrohung der Hemisphäre zum Ausdruck bringen und verurteilen müßte. Da dies auch in einem argentinisch-brasilianischen Resolutionsentwurf nicht geschah, wurde auch dieser abgelehnt.

Die Deklaration von San José

Nach längeren Beratungen wurde schließlich folgende, von der Zehner-Kommission ausgearbeitete Fassung angenommmen:

„Die VII. Konferenz der Außenminister:

1. verurteilt energisch die Einmischung oder Androhung der Einmischung, auch einer bedingten, von seiten einer extrakontinentalen Macht in die Angelegenheiten der amerikanischen Republiken und erklärt, daß die Annahme einer solchen Androhung extrakontinentaler Einmischung durch einen amerikanischen Staat die amerikanische Solidarität und Sicherheit gefährdet, weshalb sich die Organisation Amerikanischer Staaten gezwungen sieht, sie mit der gleichen Energie zu mißbilligen und abzulehnen.

2. Desgleichen weist sie die Absichten der chinesisch-sowjetischen Mächte zurück, die politische, wirtschaftliche oder soziale Lage in irgendeinem amerikanischen Staate

auszunutzen, insofern diese Absicht die Möglichkeit einschließt, die kontinentale Einigkeit zu erschüttern und den Frieden und die Sicherheit der Hemisphäre zu gefährden.

3. Sie bekräftigt das Prinzip der Nichteinmischung eines amerikanischen Staates in die inneren oder äußeren Angelegenheiten der übrigen amerikanischen Staaten und bestätigt erneut, daß jeder Staat das Recht habe, sein kulturelles, politisches und wirtschaftliches Leben frei und spontan zu entwickeln, unter Achtung der Menschenrechte und der allgemeinen Moralprinzipien, und daß folglich kein amerikanischer Staat mit der Absicht eingreifen kann, einem anderen amerikanischen Staate seine Ideologien oder seine politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prinzipien aufzuzwingen.

4. Sie bekräftigt, daß das interamerikanische System mit jeglicher Form des Totalitarismus unvereinbar ist und daß die Demokratien die Fülle ihrer Ziele auf dem Kontinent nur erreichen werden, wenn alle amerikanischen Republiken ihr Verhalten an den in der ‚Erklärung von Santiago de Chile' verkündeten Prinzipien ausrichten, die auf der V. beratenden Versammlung der Außenminister genehmigt wurden, und deren baldmöglichste Beachtung sie empfiehlt.

5. Sie proklamiert, daß alle Mitgliedstaaten der Regionalorganisation die Verpflichtung haben, sich freiwillig der ungezwungen vereinbarten Disziplin des interamerikanischen Systems unterzuordnen, und daß sich die festeste Garantie ihrer Souveränität und ihrer politischen Unabhängigkeit aus der Befolgung der Dispositionen der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten ergibt.

6. Sie erklärt, daß alle Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten mit den friedlichen Mitteln gelöst werden müssen, die im interamerikanischen System vorgesehen sind.

7. Sie bekräftigt ihren Glauben an das regionale System und ihr Vertrauen in die Organisation Amerikanischer Staaten, die geschaffen wurde, um eine Ordnung des Friedens und der Gerechtigkeit zu erreichen, die jeden möglichen Angriff ausschließt, die Solidarität unter ihren Mitgliedern zu fördern, ihre Zusammenarbeit zu stärken, ihre Souveränität, territoriale Unverletzlichkeit und politische Unabhängigkeit zu verteidigen, damit die Mitglieder dieser Organisation in ihr die beste Garantie für ihren Fortschritt und ihre Weiterentwicklung finden.

8. Sie beschließt, diese Deklaration als ‚Erklärung von San José de Costa Rica' bekanntzugeben."

Diese Deklaration wurde in ihrem vollen Wortlaut von den 19 anwesenden Außenministern amerikanischer Staaten gebilligt und unterzeichnet. Sie muß allerdings noch von der nächsten Vollversammlung der OAS, die voraussichtlich im Februar 1961 in Quito stattfindet, angenommen werden. Da sich der venezolanische Außenminister, *Arcaya*, unter dem Vorwand, dafür erst neue Direktiven seiner Regierung einholen zu müssen, weigerte, die Erklärung von San José zu unterzeichnen, unterschrieb sie für ihn der ständige Vertreter Venezuelas im Rat des OAS, Botschafter Dr. Marcos *Falcón Briceño*.* Die kubanische Delegation hatte die Konferenz bereits vor der Abstimmung unter Protest verlassen, weil, wie der sie führende Vizeaußenminister Carlos *Olivares* erklärte, sich die lateinamerikanischen Bruderländer weder den Kubanern in ihrem Streit gegen die USA angeschlossen noch diese wegen ihrer wirtschaftlichen und militärischen Angriffe auf Kuba verurteilt hätten. Tatsächlich hatten die Außenminister sich darauf beschränkt, die Bildung einer Vermittlungskommission zu beschließen, die im Auftrage der OAS die Klärung des kubanisch-nordamerikanischen Konflikts betreiben sollte. Doch hatten sie die kubanischen Anträge auf Verwarnung der USA wie auf Tolerierung von Agrarreformen in ganz Lateinamerika zurückgewiesen.

Ebenso war auch der argentinische Antrag auf Schaffung einer „Interamerikanischen Körperschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit", wie alle sonstigen Resolutionsanträge wirtschaftlicher Art, dem Rat der OAS zugestellt worden, mit der Bitte, sie der als

*) Anläßlich der jüngsten Krise in Venezuela wurde Außenminister *Arcaya* durch Dr. *Falcón Briceño* ersetzt.

„Ausschuß der 21“ bekanntgewordenen Spezialkommission der OAS zu übermitteln, die sich sowieso am 5. September in Bogotá versammeln sollte, um über das kurz vorher von Präsident Eisenhower vorgeschlagene Hilfsprogramm für Lateinamerika zu beraten.

NACH DER KONFERENZ VON SAN JOSÉ

Um der allgemeinen Unzufriedenheit mit dem von ihm in San José de Costa Rica Erreichten entgegenzutreten, sah sich Außenminister *Herter* schon bald nach seiner Rückkehr nach Washington veranlaßt, vom Außenministerium am 30. August ein Pressekommuniqué folgenden Wortlauts veröffentlichen zu lassen:

„Der Erfolg der Außenministerkonferenz von San José ist, was die Stärkung der Tatkraft des interamerikanischen Systems anbetrifft, über jeden Zweifel erhaben.

Die Völker unserer Hemisphäre gaben durch ihre Repräsentanten dem festen Entschluß Ausdruck, ihre Freiheit nicht nur gegen die chinesisch-sowjetische Intervention zu verteidigen, sondern auch gegen diejenigen, die sich auf dieser Hemisphäre als Werkzeuge dazu hergeben.“

Was jedoch die kubanische Regierung davon hielt, hatte Außenminister *Roa* bereits am 29. August in seinem vom Staatssender in Havanna verbreiteten Kommentar zur VII. Außenministerkonferenz erklärt, in dem er behauptete, daß die OAS in San José zum „Kolonialministerium des Außenministeriums in Washington“ degradiert worden sei und daß „eine von Außenminister Herter organisierte, geplante und gelenkte Verschwörung bestand, um in Kuba eine ähnliche Lage, wie sie in Guatemala im Jahre 1954 bestand, zu schaffen“. Als dann Ministerpräsident Fidel *Castro* am 2. September die offizielle Anerkennung der Volksrepublik China durch Kuba, als erstem amerikanischen Staat, verkündete, bestätigte er damit nur, daß sich Kuba nicht an die Beschlüsse von San José zu halten gedachte.

Dementsprechend überreichte Außenminister *Roa,* wiederum unter Umgehung der OAS, am 18. Oktober auch dem Präsidenten der Vollversammlung der UN, Frederik H. *Boland,* eine neue Beschwerde seiner Regierung, die den Titel „Eine Klage der Revolutionären Regierung Kubas über die verschiedenen Angriffspläne und Interventionen der Regierung der Vereinigten Staaten gegen die Republik Kuba“ trug und in der behauptet wurde, daß die erwähnten nordamerikanischen Aktionen „eine offene Verletzung der territorialen Integrität und der Unabhängigkeit Kubas“ und somit eine „offenbare Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens“ darstellen. Obwohl Außenminister Roa deswegen auf eine beschleunigte Behandlung der Klage Kubas gedrungen hatte und darin auch von dem sowjetischen Vizeaußenminister Valerian *Zorin* auf der Sitzung der Politischen Kommission am 19. Oktober unterstützt worden war, trat die Vollversammlung der UN erst am 31. Oktober zusammen, um darüber zu beraten, ob die Klage Kubas nur vor die Politische Kommission gebracht oder in einer Plenarversammlung behandelt werden sollte.

Der Vollversammlung lag bereits ein entsprechender Beschluß der Tagungskommission vor, die Angelegenheit der Politischen Kommission zu überweisen. Dagegen protestierte jedoch Außenminister *Roa,* indem er erklärte: „Wieder einmal stößt das Bemühen eines kleines Landes, seine Integrität zu verteidigen, auf taube Ohren. Wieder einmal ist die einzige Stimme, die angehört wird, die des nordamerikanischen Imperialismus!“, und forderte die Vollversammlung auf, die Klage Kubas in einer Plenarsitzung zu behandeln, weil, wie er erklärte, „dieses kleine Land wohlbegründete Klagen gegen die Großmacht Nordamerika vorzubringen hat. Diese Klagen müssen gehört werden, und kein Staat hat das Recht, die Stimme dieses kleinen Landes zum Schweigen zu bringen.“ Da sein Antrag von den Vertretern der Sowjetunion, Rumäniens, Bulgariens, Jugoslawiens und des Irak unterstützt wurde, während sich der Vertreter

der USA auf den Standpunkt stellte, daß die kubanische Klage zunächst im Rahmen der OAS oder des Sicherheitsrats der UN erörtert werden müßte, mußte die Vollversammlung darüber abstimmen und beschloß am 2. November, daß die Prüfung der kubanischen Klage gegen die Vereinigten Staaten in der Politischen Kommission und nicht in einer Plenarsitzung vorzunehmen sei. Dieser Beschluß wurde mit 45 gegen 29 Stimmen, bei 18 Stimmenthaltungen, gefaßt.

Am 1. November hatte der Generalsekretär der OAS, José *Mora,* im Auftrage der auf der VII. Außenministerkonferenz gebildeten Vermittlungskommission, die kubanische Regierung bewogen, die guten Dienste anderer amerikanischer Staaten in Anspruch zu nehmen, um zu einer gütlichen Beilegung ihres Konfliktes mit den Vereinigten Staaten zu gelangen. Dieser Vermittlungsversuch wurde jedoch am 3. November durch den ständigen Vertreter Kubas im Rat der OAS, Botschafter Carlos *Lechuga,* mit der ironischen Bemerkung zurückgewiesen, daß der Generalsekretär der OAS kein unparteiischer Vermittler sei, weil er der „Erklärung von San José de Costa Rica" eine einseitige, „antikubanische" Auslegung gegeben hätte. Denn *Mora* hatte die kubanische Regierung daran erinnert, daß sie, gemäß den Statuten der OAS, verpflichtet sei, zunächst die Beilegung ihres Konfliktes mit den USA im Rahmen der Regionalorganisation zu versuchen, bevor sie sich an die UN wende.

BIBLIOGRAPHISCHE HINWEISE

zu den auf der VI. und VII. Tagung der Außenminister der OAS in San José de Costa Rica (1960) erörterten grundsätzlichen Problemen

Beiträge

Ezequiel *Padilla,* „The American System and the World Organization", in *Foreign Affairs,* October 1945, S. 99—107.

Miguel *Jorrin,* „Das amerikanische Regionalsystem", in EA 6—7/1956, S. 8682—8704.

Oswaldo *Aranha,* „Regional Systems and the Future of UN, in *Foreign Affairs,* April 1948, S. 415—420.

Jürgen *v. Prellwitz,* „Das Prinzip der Nichteinmischung als Grundlage der interamerikanischen Beziehungen", in *Zeitschrift für Politik,* 2/1960, S. 110—133.

Garcia *Mora,* „The Law of the Interamerican Treaty of Reciprocal Assistance", in *Fordham Law Review,* XX/1951.

George *Pendle,* „Batista, Fidel Castro und die Wachstumsprobleme Kubas. Die OAS-Konferenz über den karibischen Raum", in EA 23—24/1959, S. 756—758.

Dokumente

Beschlüsse von Chapultepec (1945): „Reciprocal Assistance and American Solidarity", in: Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace. Mexico City, Mexico February 21 — March 8, 1945. Washington: United States Government Printing Office 1946. S. 72—75 (Department of State Publication 2497. Conference Series 85.)

Pakt von Rio (1947): „Interamerikanisches Beistandsabkommen von Petropolis vom 30. August 1947" in EA Januar 1948, S. 1110 bis 1112.

Pakt von Bogotá (1948): „American Treaty on Pacific Settlement: Pact of Bogotá", in: Ninth International Conference of American States. Bogotá, Colombia March 30 — May 2, 1948. Washington: United States Government Printing Office 1948. S. 186—201 (Department of State Publication 3263. International Organisation and Conference Series II American Republics 3.)

OAS-Konferenzen des Jahres 1960: Anales de la OAS, Vol. XIII. Washington 1960.